

Nalevingsonderzoek  
Europees Aanbesteden  
van  
Toezichthoudende Organen

Afsluitende opdracht voor Bachelor Technische Bedrijfskunde  
Niels Uenk

Instituut: Universiteit Twente  
Faculteit: Bedrijf, Bestuur en Technologie  
Opleiding: Bachelor Technische Bedrijfskunde  
Capaciteitsgroep: Operational Methods for Production & Logistics  
Door: Niels Uenk  
Studentnummer: 0003557  
Begeleiders: Ir. Merijn Linthorst  
Prof. Dr. Jan Telgen  
Datum: 24 augustus 2006

# Inhoud

<b>Voorwoord .....</b>	<b>7</b>
<b>Management summary .....</b>	<b>8</b>
<i>Doelstellingen.....</i>	8
<i>Eindresultaten.....</i>	8
<i>Conclusies.....</i>	10
<i>Hoofdpijnen onderzoeksmethodiek.....</i>	11
<b>1. Doelstellingen .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Bepalen onderzoekspopulatie.....</b>	<b>15</b>
2.1 <i>Selectieprocedure onderzoekspopulatie .....</i>	15
2.2 <i>Uitvoering en resultaten bepalen onderzoekspopulatie.....</i>	16
<b>3. Achtergrond en methodiek nalevingsmeting .....</b>	<b>19</b>
3.1 <i>De Richtlijnen.....</i>	19
3.2 <i>Uitgangspunten en aannames.....</i>	22
3.3 <i>Onderzoeksmethodiek.....</i>	26
<i>Analyse TED-database.....</i>	27
<i>Jaarrekeninganalyse .....</i>	27
<i>Schattingsmethodiek .....</i>	29
<i>Bepalen per inkooppakket: wel of niet boven de drempel.....</i>	32
<i>Bepaling nalevingspercentages.....</i>	33
<b>4. Onderzoeksresultaten .....</b>	<b>36</b>
4.1 <i>Overzicht Nalevingspercentages .....</i>	36
4.2 <i>Berekening nalevingspercentages per organisatie.....</i>	39
<i>Nederlandse Mededingingsautoriteit .....</i>	39
<i>Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit .....</i>	39
<i>De Nederlandsche Bank.....</i>	40
<i>Sociaal-Economische Raad.....</i>	40
<i>College Tariieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting .....</i>	41
<i>College Toezicht Zorgverzekeringen.....</i>	41
<i>College voor Zorgverzekeringen.....</i>	42
<i>Dienstencentrum CTZ/CVZ.....</i>	43
<i>Algemene Rekenkamer .....</i>	43
<i>Autoriteit Financiële Markten.....</i>	44
<i>De Tweede Kamer der Staten-Generaal .....</i>	45
<b>5. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>46</b>
5.1 <i>Conclusies nalevingsonderzoek Europees Aanbesteden van Toezichthoudende Organen.....</i>	46
5.2 <i>Vergelijking resultaten met nalevingsmetingen Significant.....</i>	47
5.3 <i>Aanbevelingen .....</i>	49
<i>Schatten.....</i>	49
<b>6. Referentielijst .....</b>	<b>50</b>

<b>Bijlage 1 – Resultaten zoekacties toezichthouders I .....</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 2 – Resultaten zoekacties toezichthouders II.....</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 3 – Voorbeeld spreadsheet TED-database.....</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 4 – PIA-indeling inkooppakketten .....</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 5 – Schatting uitgaven per inkooppakket .....</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 6 – Organisaties waarvan jaarrekeningen zijn gebruikt voor schatting.....</b>	<b>60</b>

## Lijst van tabellen

Tabel 1: Overzicht nalevingspercentages	9
Tabel 2: Overzicht nalevingspercentages zonder verplichte gunningspublicatie	9
Tabel 3: Overzicht nalevingspercentages uitgesplitst naar leveringen en diensten	10
Tabel 4: Overzicht nalevingspercentages verschillende sectoren in 2004	11
Tabel 5: Drempelbedragen 2004 – 2005	20
Tabel 6: Drempelbedragen december 2005	20
Tabel 7: Waardebepaling inkopen	21
Tabel 8: Waardebepaling aanbestedingen	24
Tabel 9: Effecten van aannames	26
Tabel 10: Percentages aanbestedingsplicht beperkt-homogene inkooppakketten	29
Tabel 11-1: Voorbeeld van berekenen schatter	31
Tabel 11-2: Voorbeeld van berekenen schatter	32
Tabel 12-1: Voorbeeld berekening wel of niet aanbestedingsplichtig	33
Tabel 12-2: Voorbeeld berekening wel of niet aanbestedingsplichtig	33
Tabel 13: Overzicht nalevingspercentages	36
Tabel 14: Overzicht nalevingspercentages uitgesplitst naar leveringen en diensten	37
Tabel 15: Overzicht nalevingspercentages zonder verplichte gunning	38
Tabel 16: Resultaten Nederlandse Mededingingsautoriteit	39
Tabel 17: Resultaten Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	39
Tabel 18: Resultaten De Nederlandsche Bank	40
Tabel 19: Resultaten Sociaal-Economische Raad	40
Tabel 20: Resultaten College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting	41
Tabel 21: Resultaten College Toezicht Zorgverzekeringen	41
Tabel 22: Resultaten College voor Zorgverzekeringen	42
Tabel 23: Resultaten CVZ zonder gunningspublicatie	42
Tabel 24: Resultaten Dienstencentrum CTZ / CVZ	43
Tabel 25: Resultaten Algemene Rekenkamer	43
Tabel 26: Resultaten Autoriteit Financiële Markten	44
Tabel 27: Resultaten AFM zonder gunningspublicatie	44
Tabel 28: Resultaten Tweede Kamer der Staten-Generaal	45
Tabel 29: Resultaten Tweede Kamer zonder gunningspublicatie	45
Tabel 30: Overzicht nalevingspercentages verschillende sectoren in 2004	47
Tabel 31: Overzicht nalevingspercentages van leveringen in verschillende sectoren	48
Tabel 32: Overzicht nalevingspercentages van diensten in verschillende sectoren	48

## Lijst van figuren

Figuur 1: Nalevingspercentages van inkoopvolume	10
Figuur 2: Stappen onderzoek	26
Figuur 3: Voorbeeld van bepaling nalevingspercentages	34-35
Figuur 4: Nalevingspercentages van inkoopvolume	37



## Voorwoord

Voor u ligt het eindverslag van de afsluitende opdracht van de Bachelorstudie Technische Bedrijfskunde van de Universiteit Twente. In dit verslag heb ik getracht een beeld te schetsen van de mate waarin verschillende toezichthoudende organen de Europese aanbestedingsrichtlijnen in het jaar 2005 hebben nageleefd. Dit in navolging van twee soortgelijke nalevingsmetingen, waarin voor de jaren 2002 en 2004 de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen is bepaald voor verschillende diensten van de rijksoverheid; gemeenten, provincies en waterschappen, en voor een selectie van publiekrechtelijke instellingen zoals academische ziekenhuizen, hbo-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's.

De afgelopen drie maanden heb ik met plezier gewerkt aan deze opdracht, en hiervoor wil ik een aantal mensen bedanken. Allereerst wil ik Merijn bedanken, omdat ik altijd bij je binnen kon lopen als ik vragen had, voor de prettige samenwerking en voor alle moeite die je erin hebt gestoken. Graag wil ik ook Jan bedanken, voor het beantwoorden van al mijn vragen. Ten slotte wil ik ook mijn vriendin Marthe bedanken, voor het lezen van het verslag en gewoon omdat je er voor me was.

Niels Uenk,  
Augustus 2006

## Management summary

Zowel over het jaar 2002 als over het jaar 2004 is er in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onderzoek verricht door adviesbureau Significant naar de mate waarin een aantal overheidsorganisaties de Europese aanbestedingsregels naleeft. Dat wil zeggen, de mate waarin zij voldoen aan de wettelijke verplichting tot aanbesteden. Dat onderzoek heeft zich gericht op de rijksoverheid – bestuursdepartementen, gemeenten, provincies, waterschappen, en op een selectie van publiekrechtelijke instellingen: academische ziekenhuizen, hbo-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's. Deze onderzoeken hebben geresulteerd in de rapporten *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002* en *Nalevingsmeting Aanbesteden 2004*. De verschillende toezichthoudende instanties op het gebied van aanbesteden en marktwerking vielen bij deze metingen buiten de onderzoekspopulatie. Het is juist interessant om te onderzoeken of deze organisaties zich zelf wel houden aan de Europese aanbestedingsregels. Dit onderzoek heeft geprobeerd aan te tonen in welke mate juist deze instanties zich in het jaar 2005 hebben gehouden aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

### *Doelstellingen*

Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen van de mate waarin verschillende toezichthoudende organen zich houden aan de richtlijnen voor Europees aanbesteden. Dit beeld komt tot uitdrukking in twee waarden, die voor elke organisatie zijn berekend;

- Het percentage van het totale *volume* van inkopen die vallen onder de richtlijnen voor Europees aanbesteden, dat daadwerkelijk is aanbesteed.
- Het percentage van het totale *aantal* inkooppakketten, vallend onder de richtlijnen voor Europees aanbesteden, dat daadwerkelijk is aanbesteed.

Deze nalevingspercentages zijn uitgesplitst naar de drie verschillende categorieën inkopen die in de richtlijnen worden onderscheiden, namelijk *leveringen*, *diensten* en *werken*.

De nalevingspercentages zijn berekend voor de volgende organisaties:

- Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
- De Nederlandsche Bank
- Sociaal-Economische Raad
- College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting
- College Toezicht Zorgverzekeringen
- College voor Zorgverzekeringen
- Dienstencentrum CVZ/CTZ
- Algemene Rekenkamer
- Autoriteit Financiële Markten
- De Tweede Kamer der Staten-Generaal

### *Eindresultaten*

In tabel 1 wordt een overzicht weergegeven van de nalevingspercentages van elke organisatie. Het nalevingspercentage van het volume is berekend door het bepalen van de waarde van de aanbesteede inkopen, en dit te delen door het gehele inkoopvolume dat aanbesteed had moeten



worden. Het nalevingspercentage van het aantal inkooppakketten is berekend door te bepalen hoeveel inkooppakketten er zijn aanbesteed, en dit te delen door het totale aantal inkooppakketten dat had moeten worden aanbesteed.

Organisatie	Nalevingspercentage	
	Volume	Aantal
Nederlandse Mededingingsautoriteit	3%	9%
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	13%	11%
De Nederlandsche Bank	79%	69%
Sociaal-Economische Raad	0%	0%
College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting	0%	0%
College Toezicht Zorgverzekeringen	nvt <sup>1</sup>	nvt
College voor Zorgverzekeringen	71%	33%
Dienstencentrum CVZ/CTZ	6%	14%
Algemene Rekenkamer	39%	29%
Autoriteit Financiële Markten	35%	42%
De Tweede Kamer der Staten Generaal	65%	59%
Totaal:	31%	27%

Tabel 1: Overzicht nalevingspercentages

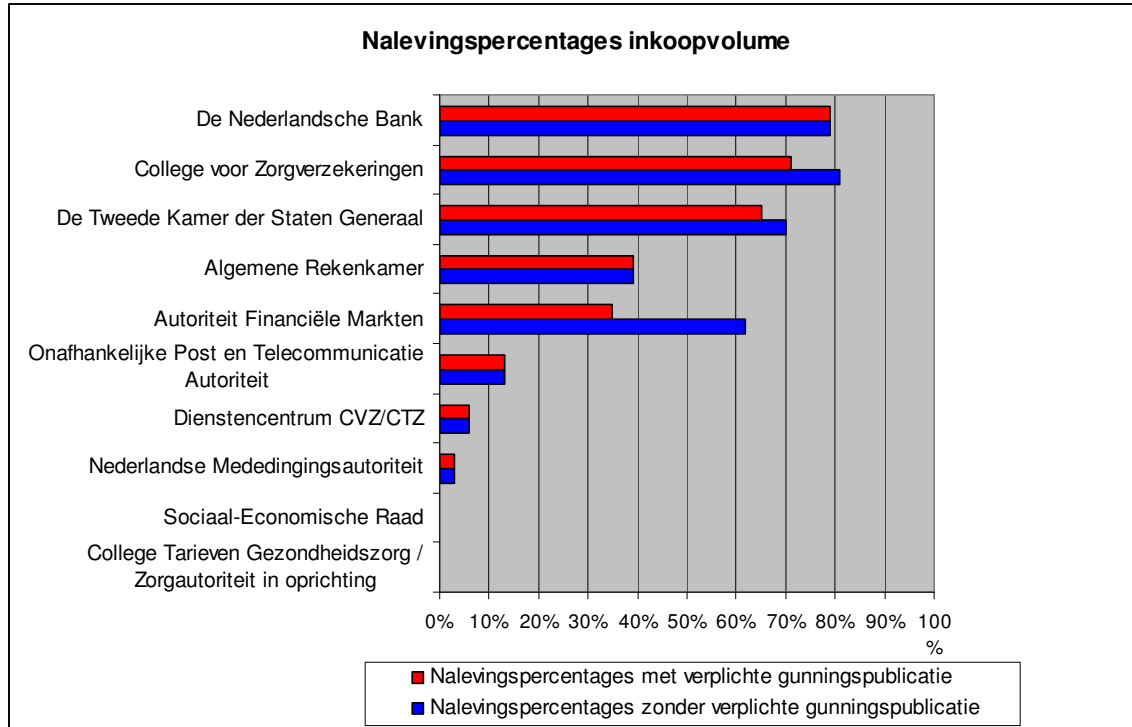
De nalevingspercentages zijn berekend op basis van aanbestedingen die volgens de richtlijnen zijn afgerond. Dat wil zeggen dat zowel de aankondiging als de gunning is gepubliceerd. Ter indicatie zijn ook de nalevingspercentages berekend op basis van aanbestedingen die alleen zijn aangekondigd. Deze nalevingspercentages staan in tabel 2.

Organisatie	Nalevingspercentage	
	Volume	Aantal
Nederlandse Mededingingsautoriteit	3%	9%
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	13%	11%
De Nederlandsche Bank	79%	69%
Sociaal-Economische Raad	0%	0%
College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting	0%	0%
College Toezicht Zorgverzekeringen	nvt	nvt
College voor Zorgverzekeringen	81%	67%
Dienstencentrum CVZ/CTZ	6%	14%
Algemene Rekenkamer	39%	29%
Autoriteit Financiële Markten	62%	50%
De Tweede Kamer der Staten-Generaal	70%	65%
Totaal:	35%	31%

Tabel 2: Overzicht nalevingspercentages zonder verplichte gunningspublicatie

De nalevingspercentages van het inkoopvolume zijn in onderstaande figuur grafisch weergegeven. De bovenste balk geeft het nalevingspercentage weer, waarin een aanbesteding alleen is geteld als er een gunning is gepubliceerd. De onderste balk geeft de nalevingspercentages weer, waarbij aanbestedingen die alleen zijn aangekondigd ook worden geteld.

<sup>1</sup> Het College Toezicht Zorgverzekeringen heeft in 2005 geen aanbestedingsplichtige uitgaven gedaan. Hierdoor zijn er geen nalevingspercentages te berekenen.



Figuur 1: Nalevingspercentages van inkoopvolume

De nalevingspercentages zijn ook uitgesplitst naar de verschillende categorieën inkopen. Aangezien geen enkele organisatie inkopen heeft gedaan in de categorie *werken*, wordt deze categorie hier weggelaten. De uitgesplitste nalevingspercentages staan in hieronder in tabel 3.

Organisatie	Leveringen		Diensten	
	Volume	Aantal	Volume	Aantal
Nederlandse Mededingingsautoriteit	0%	0%	5%	14%
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	0%	0%	26%	17%
De Nederlandsche Bank	94%	83%	66%	57%
Sociaal-Economische Raad	0%	0%	0%	0%
College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting	0%	0%	0%	0%
College Toezicht Zorgverzekeringen	nvt	nvt	nvt	nvt
College voor Zorgverzekeringen	107%	100%	69%	20%
Dienstencentrum CVZ/CTZ	0%	0%	15%	25%
Algemene Rekenkamer	67%	50%	7%	13%
Autoriteit Financiële Markten	3%	33%	52%	44%
De Tweede Kamer der Staten-Generaal	80%	60%	56%	58%
Gemiddeld:	35%	33%	30%	25%

Tabel 3: Overzicht nalevingspercentages uitgesplitst naar leveringen en diensten

### Conclusies

Het is gebleken dat grotere uitgaven vaker worden aanbesteed. Ook presteren grotere organisaties gemiddeld beter dan kleinere. Dit kan komen doordat grotere organisaties ook grotere uitgaven

hebben. Een andere reden kan zijn dat grotere organisaties zich meer bewust zijn van de richtlijnen, en een professionelere inkoopfunctie hebben.

Uit de splitsing van de nalevingspercentages naar categorieën inkopen blijkt dat er op individueel niveau grote verschillen zijn. Zo zijn er drie organisaties die wel aanbestedingen hebben verricht van diensten, maar die geen enkele levering hebben aanbesteed. Er zijn echter ook organisaties die juist een hoger nalevingspercentage van leveringen hebben. Deze verschillen heffen elkaar grotendeels op, waardoor de gemiddelde waarden van alle organisaties samen niet veel van elkaar verschillen.

De gemiddelde nalevingspercentages van dit onderzoek zijn vergeleken met die van de nalevingsmetingen van Significant. In onderstaande tabel zijn de gemiddelde nalevingspercentages van de toezichthouders tussen de percentages van andere sectoren geplaatst.<sup>2</sup>

Sector	Inkoopvolume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	80-90%	70-80%
Provincies	70-80%	40-50%
Academische ziekenhuizen	50-60%	50-60%
Universiteiten	50-60%	40-50%
Waterschappen	50-60%	20-30%
Politieregio's	40-50%	40-50%
Gemeenten	40-50%	20-30%
<b>Toezichthouders</b>	<b>30-40%</b>	<b>30-40%</b>
Hogescholen	30-40%	10-20%
Rijksmusea	0-10%	10-20%

Tabel 4: Overzicht nalevingspercentages verschillende sectoren in 2004

De nalevingspercentages laten zien dat het nog niet zo goed gesteld is met de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen door toezichthouders. Grote organen als De Nederlandsche Bank en de Tweede Kamer presteren duidelijk beter, maar gemiddeld wordt er slechts een derde van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume aanbesteed. Voor het aantal inkooppakketten is dit zelfs nog iets minder. Ook de vergelijking met andere sectoren stemt niet positief. Hoewel er van de toezichthouders een voorbeeldgevende rol zou kunnen worden verwacht, is er van het uitdragen van een voorbeeldfunctie nog geen sprake.

De organisaties met hoge nalevingspercentages bewijzen dat het heel goed mogelijk is om de richtlijnen te volgen. Blijkbaar is er nog te weinig aandacht voor (de voordelen van) het Europese aanbesteden, en wordt de naleving van de richtlijnen nog niet genoeg gestimuleerd.

### ***Hoofdpijnen onderzoeksmethodiek***

Om de nalevingspercentages te bepalen is uitgegaan van een indeling van de uitgaven in inkooppakketten. Een inkooppakket is een uitgave-post die zo specifiek is, dat de uitgaven homogeen zijn. Er moet worden aanbesteed als de uitgaven binnen een inkooppakket boven het drempelbedrag uitkomen. Deze drempelbedragen worden voor de verschillende categorieën inkopen in de richtlijnen vermeld.

<sup>2</sup> De nalevingspercentages staan op pagina 9 van de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004, uitgevoerd door Significant.

Voor elke organisatie is er op basis van de jaarrekening, of op basis van een schatting, bepaald hoeveel er per inkooppakket is uitgegeven in 2005. Vervolgens is per inkooppakket bepaald of deze uitgaven boven de drempelwaarde uitkomen, en of het inkooppakket dus aanbestedingsplichtig is. De uitgaven van alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten zijn bij elkaar opgeteld, en dit is het aanbestedingsplichtige inkoopvolume van de organisatie. Ook is het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten geteld.

Het vaststellen van de daadwerkelijk uitgevoerde aanbestedingen is gebeurd aan de hand van de *Tenders Electronic Daily*-database. Hierin worden voor elke afgeronde aanbesteding de aankondiging en gunning van de opdracht gepubliceerd.<sup>3</sup> Voor elke organisatie is gecontroleerd in welke inkooppakketten er een aanbesteding is gedaan.

In dit onderzoek is een aanbesteding als afgerond beschouwd als er zowel een aankondiging als een gunning is gepubliceerd. Het is niet te controleren of een opdracht die alleen is aangekondigd ook daadwerkelijk is gegund, of dat de aanbesteding is gestaakt. Daarom wordt op dit punt aan de regelgeving vastgehouden.

In de nalevingsmetingen die adviesbureau Significant heeft uitgevoerd is met het bovenstaande anders omgesprongen. In deze nalevingsmetingen is een aanbesteding ook als afgerond beschouwd als alleen een aankondiging is gepubliceerd. Opgemerkt moet worden dat de omvang van dit verschijnsel in de nalevingsmetingen van Significant veel groter is. In slechts de helft van de aanbestedingen werd daar een gunning gepubliceerd. In dit onderzoek gaat het om drie organisaties waarbij het is voorgekomen, met in totaal vier aanbestedingen.

Om de nalevingspercentages van dit onderzoek te kunnen vergelijken met de nalevingsmetingen van Significant, zijn de nalevingspercentages ook op gelijke wijze berekend, met de aanbestedingen die enkel zijn aangekondigd nu wel meegeteld. In figuur 1 worden deze nalevingspercentages weergegeven door de onderste balk.

De nalevingspercentages die betrekking hebben op het inkoopvolume zijn berekend door het volume van de aanbestede inkooppakketten te delen door het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

De nalevingspercentages die betrekking hebben op het aantal aanbestede inkooppakketten zijn berekend door het aantal aanbestede inkooppakketten te delen door het totale aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten.

---

<sup>3</sup> Met uitzondering van een aantal diensten, waarvoor alleen het publiceren van een gunning volstaat. Deze diensten worden in de betreffende Richtlijn Diensten opgesomd in bijlage 1B.

## 1. Doelstellingen

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van het onderzoek, en de hieruit volgende onderzoeksvragen beschreven.

Het doel van het onderzoek is het onderzoeken of de toezichthoudende instanties op marktwerking in het algemeen, en de aanbestedingsregels in het bijzonder, zich houden aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In tegenstelling tot de *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002* en *Nalevingsmeting Aanbesteden 2004*, waarin het onderzoek is verricht op brancheniveau, zal dit onderzoek gericht zijn op individueel niveau. Dit omdat er onderzoek wordt gedaan bij geheel verschillende organisaties, waarbij de prestaties van de ene organisatie niet veel zeggen over de prestaties van de andere. Om elke organisatie te kunnen beoordelen zijn ze individueel onderzocht. Daarnaast zijn de resultaten opgeteld om ook een algemeen beeld te schetsen, en om dit beeld te kunnen vergelijken met de nalevingsmetingen van Significant.

Allereerst wordt bepaald welke instanties zich bezig houden met toezicht op marktwerking in het algemeen, en op de aanbestedingsplicht in het bijzonder.

Als de onderzoekspopulatie bekend is, is het doel het - per toezichthoudende instantie - bepalen van het deel van aanbestedingsplichtige inkopen dat de instantie daadwerkelijk Europees heeft aanbesteed. Dit wordt uitgedrukt in een percentage op basis van *inkoopvolume* van aanbestedingsplichtige inkooppakketten<sup>4</sup> en in een percentage op basis van het *aantal* aanbestede inkooppakketten, en wordt gedifferentieerd naar werken, leveringen en diensten.

Het doel van het onderzoek is zeer specifiek controleren of er wel of niet wordt aanbesteed. Buiten het onderzoek blijft of, als er aanbesteed wordt, deze aanbesteding zelf conform de regels wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot de hantering van gestelde minimale termijnen of omgang met selectie- en gunningscriteria. Er wordt niet gekeken hoe er wordt aanbesteed, er wordt alleen bepaald of er wordt aanbesteed.

De bovenstaande doelen leiden tot de volgende onderzoeksvragen.

- a) Welke organisaties hebben als missie en/of primair doel het (eventueel voor een specifieke sector) bewaken van de marktwerking om de concurrentie te bevorderen, en/of zien toe op de randvoorwaarden (wetgeving) die aan markten worden gesteld?
- b) Welk deel van het aanbestedingsplichtige deel van het inkoopvolume, uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten, van de te onderzoeken instanties werd in het jaar 2005 daadwerkelijk Europees aanbesteed?
- c) Welk deel van het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten, uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten, van de te onderzoeken instanties werd in het jaar 2005 daadwerkelijk Europees aanbesteed?

De beantwoording van de onderzoeksvragen valt uiteen in verschillende hoofdstukken. Omdat het bepalen van de onderzoekspopulatie los staat van het meten van de naleving, wordt dit in een

---

<sup>4</sup> De inkopen per organisatie worden ingedeeld in zogenaamde inkooppakketten om te bepalen of het totaal van de uitgaven in een jaar in een bepaalde categorie boven de aanbestedingsdrempel uitkomt, en dus aanbesteed had moeten worden. Bij de paragraaf onderzoeksmethodiek wordt dit in detail uitgelegd.

apart hoofdstuk behandeld. In hoofdstuk twee worden de zoekmethodiek en de resultaten gepresenteerd.

De kern van dit rapport is de meting van de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen. Dit deel heeft een uitgebreidere toelichting. De (interpretatie van de) Europese richtlijnen, de aannames bij het onderzoek en de onderzoeksmethodiek die hieruit volgt, komen aan de orde in hoofdstuk drie. De resultaten per organisatie worden gepresenteerd in hoofdstuk vier.

Gezien de grote gelijkheid van dit onderzoek, en de *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002* en de *Nalevingsmeting 2004*, zal het onderzoek naar aanbestedingsplichtige inkopen van de verschillende organisaties, en naar de daadwerkelijk uitgevoerde aanbestedingen op gelijke wijze uitgevoerd worden, voor zover dit past binnen de doelstelling van dit onderzoek, en voor zover verwacht wordt hiermee de beste resultaten te behalen. Significant heeft de onderzoeksmethodiek voor het rapport *Nalevingsmeting 2004* veelvuldig laten toetsen door wetenschappers, juristen, inkopers en aanbesteders. Het gebruiken van deze methodieken biedt de nodige rugdekking bij de interpretatie van de regelgeving, en vergroot de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Tevens kunnen de onderzoeksresultaten van dit onderzoek goed worden vergeleken met de resultaten van de beide nalevingsmetingen omdat dezelfde methodiek is gebruikt. In hoofdstuk drie worden de verschillende onderdelen van de onderzoeksmethodiek toegelicht.

## 2. Bepalen onderzoekspopulatie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de onderzoekspopulatie is vastgesteld. In het eerste deel wordt de procedure toegelicht, in het tweede deel worden de resultaten gepresenteerd.

### 2.1 Selectieprocedure onderzoekspopulatie

Voor het bepalen van de onderzoekspopulatie moet bepaald worden aan welke selectiecriteria de te onderzoeken instanties moeten voldoen. Het doel van het onderzoek is te controleren of instanties die toezicht houden op marktwerking zich zelf aan de aanbestedingsrichtlijnen houden. Dit laat zich vertalen in een tweetal selectiecriteria:

- a) De te onderzoeken instantie moet als primair doel hebben het (eventueel voor een specifieke sector) bewaken van de marktwerking om de concurrentie te bevorderen, en/of toezien op de randvoorwaarden (de wetgeving) die aan markten worden gesteld met betrekking tot mededinging.
- b) De te onderzoeken instantie moet in de te onderzoeken periode vallen onder de wetgeving aangaande Europees Aanbesteden, en in die zin worden aangemerkt als *aanbestedende dienst*. In de verschillende richtlijnen is aangegeven op welke instellingen de richtlijnen van toepassing zijn. Tevens worden er op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken lijsten gepubliceerd van de organisaties waarop de richtlijnen van toepassing zijn.

Om ervoor te zorgen dat met een zo groot mogelijke zekerheid alle instanties die aan bovenstaande criteria voldoen geïdentificeerd worden, is er op een aantal verschillende manieren gezocht. Deze zoekmethoden worden hieronder beschreven. De resultaten zijn per zoekmethode gerangschikt in paragraaf 2.2.

#### 1. Zoeken op internetpagina overheid naar wetten aangaande mededinging.

Daar de toezichthoudende instanties toezicht houden op het naleven van wetgeving, wordt bepaald welke wetten aangaande mededinging er zijn. Op <http://wetten.overheid.nl/><sup>5</sup> is gezocht naar wetten met betrekking tot mededinging en concurrentie. Per wet is vervolgens bepaald of er in de wet zelf een instantie wordt genoemd die toezicht houdt op de naleving, of anderzijds betrokken is bij de betreffende wet. Per instantie is vervolgens beoordeeld of deze aan de selectiecriteria voldoet. Voor criterium a) is dit gebeurd door op de internetpagina van de betreffende organisatie op te zoeken wat de taken en doelstellingen zijn van de organisatie. Om te controleren of de organisatie ook voldoet aan criterium b) is bepaald of de organisatie is opgenomen in de lijst van aanbestedende diensten of in de lijst van publiekrechtelijke instellingen, beide te vinden op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken.<sup>6</sup> Voor de organisaties die niet op deze lijst genoemd werden, is gekeken of zij voldeden aan de definitie van aanbestedende dienst zoals deze is vermeld in de verschillende richtlijnen.<sup>7</sup> De resultaten van deze zoekactie zijn te vinden in Bijlage 1.

<sup>5</sup> De zoekacties zijn uitgevoerd op <http://wetten.overheid.nl/> tussen 15 en 20 mei 2006.

<sup>6</sup> De lijsten zijn te vinden op <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=36569> en <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=36570>. De organisaties die op deze lijsten staan, zijn verplicht zich aan de aanbestedingsregelgeving te houden. De meest recente lijsten dateren van 10 juni 2005. Opgemerkt moet worden dat deze lijsten slechts indicatief zijn. De instellingen op de lijsten zijn aan veranderingen onderhevig, mogelijk ook de organisatievorm, en de lijsten worden niet regelmatig aangepast.

<sup>7</sup> In paragraaf 3.1 Richtlijnen is deze definitie weergegeven.

## 2. Zoeken op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken.

Het Ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor goedwerkende markten, en hierdoor zal een aantal organisaties waar dit onderzoek zich op richt vallen onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie. Op de internetpagina is aan de hand van de gegeven organisatiestructuur bepaald welke organisaties onder het ministerie vallen, en wederom is per organisatie bepaald of deze voldoet aan de selectiecriteria. Daarnaast zijn er met de zoekfunctie op deze internetpagina zoekacties uitgevoerd. De resultaten per zoekopdracht zijn te vinden in de Bijlage 2.

### 2.2 *Uitvoering en resultaten bepalen onderzoekspopulatie*

Hier worden de resultaten gepresenteerd van de bepaling van de onderzoekspopulatie. Per methode worden hieronder de resultaten opgesomd. Aan het einde van het hoofdstuk wordt de definitieve onderzoekspopulatie vastgesteld.

De mate waarin organisaties voldoen aan de selectiecriteria loopt behoorlijk uiteen. Zo zijn er verschillende organisaties die slechts als deeltaak hebben het toezien op de naleving van regel- of wetgeving, en ook de regel- en wetgeving zelf is soms maar voor een klein deel gericht op marktwerking en mededinging. Het is voor deze organisaties de vraag in hoeverre zij zelf de functie van toezichthouder op het betreffende gebied vervullen, en in hoeverre andere organisaties hiervoor verantwoordelijk zijn. Bij twijfelgevallen wordt kort toegelicht waarom de betreffende organisatie wel of niet wordt meegenomen in het onderzoek.

#### 1. *Zoeken op internetpagina overheid naar wetten aangaande mededinging.*

De zoekactie met het woord *mededinging* in titel of tekst geeft 26 resultaten. De zoekterm *concurrentie* geeft 9 resultaten, waarvan vijf nieuwe resultaten. Combinaties van zoektermen *mededinging*, *concurrentie* en *toezichthouder* geven geen resultaten. In Bijlage 1 is een opsomming te vinden van de zoektermen en bijbehorende resultaten. De volgende van de gevonden instanties voldoen aan selectie criterium a), en staan in de lijst van aanbestedende diensten:

- Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
- De Nederlandsche Bank
- Sociaal-Economische Raad
- College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting
- College Toezicht Zorgverzekeringen (zal samengaan met CTG in de Nederlandse Zorgautoriteit)
- College voor Zorgverzekeringen

Het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Voedsel en Warenautoriteit en de Economische Controledienst zijn afgefallen omdat ze niet voldoen aan onderdeel a) van de selectiecriteria. De Directie Toezicht Energie voldoet wel aan onderdeel a) van de selectiecriteria. Het maakt echter onderdeel uit van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, en de financiële verslaglegging is geïntegreerd met die van de NMa. De jaarrekening van de NMa/DTE is niet gedetailleerd genoeg om de jaarrekeninganalyse voor de Directie Toezicht Energie apart uit te kunnen voeren.

Het College voor Zorgverzekeringen bewaakt de statuten en de reglementen van zorgverzekeraars. Dit staat wellicht iets verder weg van mededinging, maar de aard van de organisatie past goed binnen de onderzoekspopulatie. Om deze reden wordt deze organisatie opgenomen in de onderzoekspopulatie.



## 2. Zoeken op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken.

Op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken is een overzicht te vinden van de organisatie. Er zijn drie zelfstandige bestuursorganen, de NMa, de OPTA en het CBS, die vallen onder dit ministerie. Deze organisaties zijn al in de eerste zoekmethode geïdentificeerd. Daarnaast zijn er een zevental diensten en agentschappen, te weten:

- Agentschap Telecom
- Centraal Planbureau
- Consumentenautoriteit
- Economische Voorlichtingsdienst
- Octrooicentrum Nederland
- Senternovem
- Staatstoezicht op de Mijnen

De volgende organisaties vallen af omdat ze niet voldoen aan onderdeel a) van de selectiecriteria: Het Agentschap Telecom, het Centraal Planbureau, de Consumentenautoriteit, de Economische Voorlichtingsdienst, het Octrooicentrum Nederland, Senternovem en Staatstoezicht op de Mijnen.

### Toelichting:

Het Agentschap Telecom draagt de zorg voor optimale gebruiksmogelijkheden van het frequentiespectrum. De Europese richtlijnen die hier betrekking op hebben, onder andere de R&TTE-richtlijn en de EMC-richtlijn, staan in de Telecommunicatiewet in Besluiten uitgewerkt. De OPTA houdt hier toezicht op, dit is geen taak van het Agentschap Telecom.<sup>8</sup>

Het Octrooicentrum Nederland houdt toezicht op de Rijksoctrooiwet. Deze wet is gericht op het beschermen van uitvindingen, dat wil zeggen specifieke producten. Dit heeft niet zozeer betrekking op hele markten, of bedrijven, maar op een dergelijk specifiek niveau dat de omschrijving van selectie criterium a) niet van toepassing is.

De organisatie Staatstoezicht op de Mijnen is verantwoordelijk voor toezicht op verschillende wetten, maar deze wetten hebben vooral betrekking op de veiligheid, gezondheid, het milieu en op de doelmatige winning van delfstoffen, en niet zozeer om mededinging en marktwerking. Om deze reden is deze organisatie niet opgenomen in de onderzoekspopulatie.

Het zoeken met behulp van de zoekfunctie van de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken heeft de volgende nieuwe resultaten opgeleverd:

- Algemene Rekenkamer
- Pensioen- en Verzekeringkamer (in 2003 gefuseerd met De Nederlandsche Bank)
- Autoriteit Financiële Markten
- Vervoerkamer
- Stichting Toezicht Effectenverkeer (overgegaan in Autoriteit Financiële Markten)
- Consumentenautoriteit
- Economische Controledienst (FIOD-ECD)

De Algemene Rekenkamer<sup>9</sup>, de Autoriteit Financiële Markten en de Vervoerkamer voldoen aan de selectiecriteria en worden aan de onderzoekspopulatie toegevoegd. De Pensioen- en Verzekeringkamer is in 2003 gefuseerd met De Nederlandsche Bank, en heeft sinds dien geen

<sup>8</sup> <http://www.agentschap-telecom.nl/>

<sup>9</sup> De Algemene Rekenkamer controleert of de rijksoverheid het *geld van de burger* juist en nuttig besteedt. Ze controleert of binnenkomend geld volgens de regels is geïnd, en of uitgaand geld besteed is aan doelen waarvoor het volgens de begroting bestemd was. De Algemene Rekenkamer controleert ook in technische zin, of overheden boekhoudkundig correct te werk zijn gegaan. Hoewel de Algemene Rekenkamer niet direct betrokken is bij, of bezig is met de controle op de aanbestedingsplicht, zijn er zo veel raakvlakken dat besloten is de Algemene Rekenkamer op te nemen in de onderzoekspopulatie.

zelfstandige financiële verslaglegging. Om deze reden wordt de Pensioen- en Verzekeringkamer niet meegenomen in het onderzoek. Eventuele langlopende raamcontracten die de Pensioen- en Verzekeringkamer heeft aanbesteed, en die nog lopen in 2005, worden beschouwd als aanbesteed door De Nederlandsche Bank. De Consumentenautoriteit en de Economische Controledienst voldoen niet aan onderdeel a) van de selectiecriteria. De Vervoerkamer voldoet wel aan onderdeel a) van de selectiecriteria, echter voor de Vervoerkamer geldt hetzelfde als voor de Directie Toezicht Energie. Ook de Vervoerkamer wordt beschouwd als onderdeel van de NMa, omdat de jaarrekening geïntegreerd is in die van de NMa, en niet gedetailleerd genoeg is om de Vervoerkamer apart te beschouwen.

De Stichting Toezicht Effectenverkeer is per 1 maart 2002 overgegaan in de Autoriteit Financiële Markten. De jaarrekening van de Autoriteit Financiële Markten omvat het hele jaar 2002. Er wordt vanuit gegaan dat eventueel uitgevoerde langlopende aanbestedingen, die betrekking zouden kunnen hebben op het jaar 2005, onder de naamvoering Autoriteit Financiële Markten zijn uitgevoerd.

Bij het onderzoeken van het College Toezicht Zorgverzekeringen en het College voor Zorgverzekeringen is gebleken dat veel inkopen worden uitgevoerd door het Dienstencentrum CVZ/CTZ. Dit Dienstencentrum is als losstaande organisatie onderzocht.

Uit interesse, en om te bepalen hoe de Nederlandse overheid zelf presteert, wordt ook de Tweede Kamer der Staten-Generaal onderzocht.

Naast bovenstaande gerichte zoekacties zijn er vele internetpagina's bekeken, onder andere de internetpagina's van alle bovengenoemde instanties. Op verschillende pagina's worden overzichten getoond van andere soortgelijke organisaties. Alle reeds geïdentificeerde organisaties worden op de verschillende sites vaak genoemd. Daarnaast zijn er geen nieuwe organisaties gevonden die ook aan de selectiecriteria blijken te voldoen. Dit sterkt de conclusie dat de bovenstaande zoekacties voldoende breed zijn geweest om de volledige onderzoekspopulatie te bepalen.

De onderzoekspopulatie bestaat uit de volgende organisaties:

- Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
- De Nederlandsche Bank
- Sociaal-Economische Raad
- College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting
- College Toezicht Zorgverzekeringen
- College voor Zorgverzekeringen
- Dienstencentrum CVZ/CTZ
- Algemene Rekenkamer
- Autoriteit Financiële Markten
- De Tweede Kamer der Staten-Generaal

### 3. Achtergrond en methodiek nalevingsmeting

Aan de basis van dit onderzoek staan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hierin wordt bepaald welke organisaties welke inkopen moeten aanbesteden, en hoe de aanbestedingen uitgevoerd moeten worden. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de belangrijkste elementen uit de richtlijnen bondig weergegeven. In de tweede paragraaf worden de aannames en uitgangspunten toegelicht. De methodiek die gebruikt is om de naleving te meten is gebaseerd op de richtlijnen en aannames, en wordt uitgebreid beschreven in de derde paragraaf van dit hoofdstuk.

#### 3.1 De Richtlijnen

In de onderzochte periode zijn de volgende richtlijnen van kracht geweest:

Van 1 januari 2002 tot 1 december 2005:

- a) Richtlijn Werken (93/37/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG);
- b) Richtlijn Leveringen (93/36/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG);
- c) Richtlijn Diensten (92/50/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG);
- d) Richtlijn Nutssectoren (93/38/EEG, gewijzigd bij 98/4/EG);

Van 1 december 2005 tot 31 december 2005:

- a) Richtlijn 2004/18/EG (algemene richtlijn werken, leveringen en diensten)
- b) Richtlijn 2004/17/EG (richtlijnen voor sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten)

De kern van de richtlijnen is, dat overheidsorganisaties alle geplande inkopen boven een bepaald drempelbedrag moeten aankondigen. Zo kan elk bedrijf een offerte opstellen, en moet de overheidsorganisatie de opdracht gunnen aan het bedrijf met de gunstigste offerte, op basis van vooraf bepaalde objectieve gunningscriteria. De aankondiging én gunning van de opdracht moeten worden gepubliceerd in de *Tenders Electronic Daily*-database, een digitaal supplement op het publicatieblad van de Europese Unie.

#### *Aanbestedende diensten*

De richtlijnen zijn van toepassing op zogenaamde ‘aanbestedende diensten’. Volgens de verschillende richtlijnen zijn dit de Staat, zijn territoriale lichamen, *publiekrechtelijke instellingen* en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of instellingen. Onder ‘publiekrechtelijke instelling’ wordt verstaan, iedere instelling die:

- is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard, en
- rechtspersoonlijkheid heeft, en
- waarvan of wel de activiteiten in hoofdzaak door de Staat, de territoriale of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, of wel het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatste, of wel de leden van de directie, de raad van bestuur of de raad van toezicht voor meer dan de helft door de Staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

Op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken worden overzichten gepubliceerd van instellingen die aangemerkt worden als aanbestedende dienst, en waarop de richtlijnen van toepassing zijn. De lijsten zijn te vinden op <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=36569> en <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=36570>. (Zie voetnoot 4).

*Drempelbedragen*

De drempelbedragen worden bepaald voor de verschillende categorieën overheden, en verschillende typen opdrachten. De drempelbedragen worden sinds 1 januari 2002 uitgedrukt in euro's. In beginsel worden deze drempelbedragen iedere twee jaar door de Europese Commissie vastgesteld en gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie. In tabel 5 staan de drempelbedragen die golden van 1 januari 2004 tot 30 november 2005, voor de relevante categorieën aanbestedende diensten in dit onderzoek.<sup>10</sup> Alle bedragen zijn exclusief BTW.

	Leveringen	Diensten	Diensten (1B)	Werken
Centrale overheid	€ 154.014	€ 154.014	€ 200.000	€ 5.923.624
Lagere overheden en publiekrechtelijke instellingen	€ 236.945	€ 236.945	€ 200.000	€ 5.923.624

Tabel 5: Drempelbedragen 2004-2005

In sommige situaties zijn er uitzonderingen op deze bedragen. Bijvoorbeeld voor werken in opdracht van alle overheden, die te boek staan als 'concessies' en projecten met meer dan 50 procent subsidies. Daarnaast gelden er andere tarieven voor onderzoek- en onderwijsdiensten, en telecommunicatiediensten.

Bij het in werking treden van de nieuwe richtlijnen op 1 december 2005 zijn voor de maand december nieuwe drempelbedragen vastgesteld. Alle drempelbedragen zijn naar beneden afgerond op duizendtallen. De drempelbedragen die golden van 1 tot 31 december 2005 zijn vermeld in tabel 6.

	Leveringen	Diensten	Diensten (1B)	Werken
Centrale overheid	€ 154.000	€ 154.000	€ 200.000	€ 5.923.000
Lagere overheden en publiekrechtelijke instellingen	€ 236.000	€ 236.000	€ 200.000	€ 5.923.000

Tabel 6: Drempelbedragen december 2005

*Diensten 1B*

Uit het overzicht blijkt dat diensten in twee categorieën worden ingedeeld. Op de eerste categorie diensten is de gehele *Richtlijn Diensten* van toepassing. Op een aantal diensten, opgesomd in bijlage 1B van de *Richtlijn Diensten*, is slechts een deel van de richtlijn van toepassing. Ook voor deze diensten geldt echter dat ze moeten worden aanbesteed, en dat in ieder geval een gunning moet worden gepubliceerd. Dit maakt het mogelijk om ook voor deze diensten te controleren of de richtlijnen zijn gevolgd.

*Indeling overheden*

Aan de hand van de overzichten van aanbestedende diensten die als bijlage zijn toegevoegd bij de verschillende richtlijnen, en die te vinden zijn op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken, is bepaald tot welke categorie de organisaties in de onderzoekspopulatie behoren.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer behoren tot de centrale overheid, en zijn gebonden aan de daarbij behorende drempelbedragen. Alle andere instellingen zijn zogenaamde publiekrechtelijke instellingen, en zijn gebonden aan de drempelbedragen voor lagere overheden en publiekrechtelijke instellingen.

<sup>10</sup> Deze drempelbedragen zijn gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie op 19 december 2003. Referentiecode: 2003/C 309/07. Voor nutssectoren gelden andere drempelbedragen. De onderzochte organisaties behoren echter alle tot een van beide weergegeven categorieën.

*Waardebepaling*

De richtlijnteksten bieden weinig aanknopingspunten om vast te stellen wanneer opdrachten bij elkaar op moeten worden geteld, om te bepalen of de totale gezamenlijke waarde boven de betreffende drempelwaarde uitkomt. In de verschillende richtlijnen zijn op dit punt de volgende bepalingen relevant:

- Werken of opdrachten mogen niet worden gesplitst ten einde deze aan de toepassing van deze richtlijn te onttrekken. (Artikel 6, lid 4 van de richtlijn Werken);
- De keuze van de ramingsmethode mag niet bedoeld zijn om de toepassing van deze richtlijn te ontgaan. Evenmin mag een aanbesteding voor een bepaald bedrag aan diensten worden opgesplitst om toepassing van deze richtlijn te ontgaan. (Artikel 7, lid 4 van de richtlijn Diensten);
- Een voorgenomen aankoop van een bepaalde hoeveelheid goederen mag niet worden gesplitst ten einde deze aan de toepassing van deze richtlijn te onttrekken. (Artikel 5, lid 6 van de richtlijn Leveringen).

Naast deze bepalingen, worden de volgende criteria om vast te stellen of sprake is van één inkooppakket in de richtlijnen, de toelichting daarop of vanuit jurisprudentie genoemd<sup>11</sup>:

- Er is sprake van homogene goederen als deze voor een zelfde doel bestemd zijn.
- Er is sprake van functioneel samenhangende goederen, (wanneer) die als één Programma van Eisen worden gezien.
- De goederen/diensten/werken kunnen bij één leverancier worden afgenomen.

Alle aanbestedende diensten zijn verplicht om alle inkopen in te delen volgens bovenstaande bepalingen en regels. De pakketten die zo worden gevormd, worden hier aangeduid als *inkooppakketten*. Vervolgens moet voor elk van deze inkooppakketten bepaald worden of deze aanbesteed moet worden of niet. Voor de waardebepaling van de opdrachten worden wel duidelijke regels omschreven. De waarde van de opdracht omvat de totale vergoeding aan de leverancier exclusief BTW. Als de waarde vooraf niet bekend is, moet daarvan een reële raming worden gedaan. Onderstaand schema, overgenomen uit de toelichting op de richtlijn Leveringen<sup>12</sup>, geeft weer hoe de waarde van een opdracht moet worden vastgesteld op basis van de looptijd van de opdracht.

<b>Looptijd</b>	<b>Waardebepaling</b>
Vaste looptijd van 12 maanden of minder	Totale geraamde waarde voor de gehele looptijd van de overeenkomst.
Bepaalde duur met een looptijd van meer dan 12 maanden	Totale waarde van de opdracht, met inbegrip van de geraamde restwaarde van de producten bij het einde van de overeenkomst
Overeenkomsten van onbepaalde tijd of waarvan de looptijd niet kan worden bepaald	Het maandelijkse bedrag vermenigvuldigd met 48
Opdrachten die een zekere regelmatigheid vertonen of die bestemd zijn gedurende een bepaalde periode te worden vernieuwd (twee opties)	Het werkelijke totale bedrag van alle tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens voorafgaande twaalf maanden gesloten soortgelijke overeenkomsten
	Het geraamde totale bedrag over de op de eerste levering volgende twaalf maanden, of over de contractperiode, indien deze langer duurt dan twaalf maanden

Tabel 7: Waardebepaling inkopen

<sup>11</sup> Deze opsomming is overgenomen uit de *Nalevingsmeting aanbesteden 2002*, uitgevoerd door Significant in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, pagina 16.

<sup>12</sup> De Europese richtlijn voor overheidsopdrachten: Leveringen (93/36/EEG) waarin opgenomen Richtlijn 97/52/EG, pagina 10.

Als een inkooppakket, op basis van bovenstaande waardebeoordeling, boven de drempelwaarde uitkomt, moet dit inkooppakket worden aanbesteed.

#### *Tenders Electronic Daily*

De *Tenders Electronic Daily* (TED) is een digitaal supplement op het publicatieblad van de Europese Unie. Het is de database waarin de aankondigingen en gunningen worden gepubliceerd van alle Europese aanbestedingen. De beheerorganisatie in Luxemburg vertaalt alle aankondigingen en gunningen, en plaatst deze in de database. Er zijn verschillende procedures om een Europese aanbesteding uit te voeren. Bij de openbare procedure, de niet-openbare procedure en de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking worden aankondigingen geplaatst in de TED-database. Daarnaast moet voor alle procedures, dus ook de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, een gunningspublicatie geplaatst worden. Als een aanbesteding gestaakt wordt, of niet wordt gegund, dan moet dit ook worden gepubliceerd. Een volledig afgeronde aanbesteding bestaat dus uit de publicatie van de aankondiging (behalve voor de procedure zonder voorafgaande bekendmaking) en een publicatie van de gunning, of een publicatie van het staken van de aanbesteding. Deze TED-database is voor iedereen vrij toegankelijk en via internet te doorzoeken.<sup>13</sup>

Op basis van bovenstaande gegevens kan dus worden bepaald welke inkopen de verschillende organisaties in 2005 hadden moeten aanbesteden. Tevens kan worden bepaald of dit ook daadwerkelijk is gebeurd. Om het onderzoek uit te voeren moet een aantal aannames worden gedaan. Het is belangrijk om de eindresultaten te zien in het licht van de aannames en onderzoeksmethodiek. De uitgangspunten en aannames worden daarom toegelicht in de volgende paragraaf. Tevens wordt de mogelijke invloed van de aannames op de onderzoeksresultaten toegelicht.

### **3.2     *Uitgangspunten en aannames***

#### **Onderzoekperiode**

Het onderzoek richt zich per organisatie op alle uitgaven in het jaar 2005 en alle uitgevoerde aanbestedingen van 2001 tot 2005. Als er bijvoorbeeld in 2003 een meerjarencontract is gegund, dan zijn de uitgaven die onder dat contract vallen in 2005 gewoon aanbesteed. Om te garanderen dat deze uitgaven worden geïdentificeerd als aanbestede uitgaven, wordt er tot vijf jaar teruggekeken om alle langlopende aanbestedingen te identificeren. De richtlijnen schrijven geen maximale termijn voor contracten voor. In principe is het dus mogelijk dat aanbestedingen uitgevoerd voor het jaar 2001 ook nog lopen in 2005. In de database staan echter geen gegevens van aanbestedingen voor 2001. Er is uitgegaan van een gangbare contractduur, die per inkooppakket verschillend is. De gangbare contracttermijnen van alle inkooppakketten behalve *openbaar vervoer* vallen binnen de vijf jaren die zijn onderzocht. De kans dat er raamcontracten langer dan vijf jaar lopen is te verwaarlozen.

#### **Fusie PVK en DNB**

In oktober 2004 werd de fusie tussen de Pensioen- en Verzekeringskamer, en De Nederlandsche Bank officieel afgerond. De PVK is daarbij opgegaan in DNB. In 2005 is de PVK dus niet meer als aparte organisatie te controleren. De werkzaamheden zijn echter wel blijven bestaan, en daarmee ook eventuele inkopen. Er wordt in dit verslag vanuit gegaan dat uitgevoerde langlopende aanbestedingen in de jaren voorafgaand aan de fusie geldig zijn gebleven. Deze worden beschouwd als een aanbesteding die de DNB heeft uitgevoerd.

---

<sup>13</sup> <http://ted.europa.eu/>.

**NMa, DTE en Vervoerkamer**

Omdat de financiële verslaglegging van de Directie Toezicht Energie en de Vervoerkamer is opgenomen in de financiële verslaglegging van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, en deze niet voldoende detail bevat om de DTE en de Vervoerkamer apart te analyseren, wordt de jaarrekeninganalyse voor deze drie instanties gezamenlijk uitgevoerd. Parallel hieraan worden ook alle aanbestedingen die zijn uitgevoerd door de DTE en de Vervoerkamer beschouwd als aanbestedingen van de NMa.

**Aankondiging en gunning**

Bij het zoeken naar aanbestedingen is gebleken dat er in sommige gevallen wel een aankondiging is gedaan, maar geen gunning is gepubliceerd. Ditzelfde fenomeen is geconstateerd bij de nalevingsmetingen van Significant.

Bij de metingen van Significant zijn aanbestedingen waarvan alleen een aankondiging is gedaan ook geteld als volledig afgeronde aanbesteding. De ervaring leert dat het publiceren van een gunning vaak wordt vergeten, maar dat de aanbesteding zelf wel is afgerond. Door deze aanbestedingen niet mee te tellen zou het aantal uitgevoerde aanbestedingen worden onderschat. Het is echter ook mogelijk dat een aanbesteding is gestaakt zonder dit te publiceren. In dit geval wordt de aanbesteding terecht niet geteld. Om deze reden wordt in dit onderzoek in eerste instantie vastgehouden aan de regelgeving, en dus wordt het nalevingspercentage berekend over de aanbestedingen waarvan een gunning is gepubliceerd. Daarnaast wordt er ter indicatie ook het nalevingspercentage berekend waarbij de publicatie van alleen de aankondiging ook als afgeronde aanbesteding wordt beschouwd. Voor de organisaties waarbij dit van toepassing is, wordt dit erbij vermeld. Dit tweede nalevingspercentage wordt berekend om eventuele slechte prestaties te nuanceren, en om een zo eerlijk mogelijk beeld te schetsen van de mate waarin organisaties aanbesteden. Deze nalevingspercentages zijn tevens beter te vergelijken met de percentages uit de nalevingsmetingen van Significant.

**Gezamenlijke aanbestedingen**

Oprachten die samen met andere aanbestedende diensten zijn aanbesteed, worden voor elk van de aanbestedende diensten meegeteld. De deelwaarde per dienst wordt op basis van een relevante delingsfactor bepaald. In de gevallen waarvan de waarde niet bekend is, wordt voor de onderzochte aanbestedende dienst verondersteld dat het inkooppakket waaronder de aanbesteding valt, in zijn geheel is aanbesteed. Deze aanname zou de resultaten positief beïnvloeden als een aanbestedende dienst in de betreffende inkooppakketten meer inkopen doet, dan waarvoor aanbesteed wordt. Dit is op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen niet te controleren. Het gaat echter om een beperkt aantal gevallen, dus het effect blijft beperkt.

**Waardebepaling aanbestedingen**

Om het percentage van het inkoopvolume te kunnen bepalen dat is aanbesteed, moet in principe voor elke gegunde opdracht de waarde bekend zijn. Deze waarde wordt echter vaak niet vermeld. Op basis van de beschikbare informatie wordt de prijs van een aanbesteding of inkooppakket bepaald. Dit is weergegeven in onderstaand schema. Het schema begint in de situatie met de meeste informatie, en dus de meest nauwkeurige methode, en eindigt met de situatie met de minste informatie, en dus de grootste onzekerheid.

Bekende informatie	Methode van waardebepaling
De prijs waarvoor de opdracht gegund is, is bekend.	De aanbesteding wordt voor de prijs waarvoor deze is gegund meegeteld in het volumepercentage. Als in het betreffende inkooppakket <sup>14</sup> meer is uitgegeven dan dit bedrag, wordt dit inkooppakket dus niet beschouwd als volledig aanbesteed.
De prijs waarvoor gegund is, is niet bekend. De waarde van de hoogste en laagste offerte is wel bekend.	Als de opdracht wordt gegund op basis van de <i>goedkoopste offerte</i> , dan wordt de prijs van de laagste offerte beschouwd als de waarde van de aanbesteding, en deze wordt meegeteld in het volumepercentage. Verder geldt hetzelfde als in het eerste geval.
	Als de opdracht wordt gegund op basis van de <i>economisch meest voordelige offerte</i> , dan is de prijs van de offertes niet het enige criterium. In dit geval wordt het gemiddelde berekend van de hoogste en laagste offerte, en wordt dit gemiddelde beschouwd als waarde van de aanbesteding. Verder geldt hetzelfde als in het eerste geval.
Er is geen informatie bekend over de prijs van de gegunde aanbesteding.	Het inkooppakket waarin de aanbesteding is ingedeeld, wordt beschouwd als aanbesteed. Dat wil zeggen dat het <u>gehele volume</u> van dit inkooppakket als aanbesteed wordt beschouwd. Tevens worden ook <u>alle</u> opdrachten in dit inkooppakket als aanbesteed beschouwd.

Tabel 8: Waardebepaling aanbestedingen

Bij de aanbestedingen waarvan informatie over de prijs beschikbaar is, wordt ter validatie gecontroleerd of het bedrag overeenstemt met de uitgaven zoals die gevonden worden in de jaarrekening. Als de bedragen niet overeenkomen, wordt per geval apart bekeken welk bedrag wordt gebruikt voor de bepaling van de nalevingspercentages.

Bij het grootste gedeelte van de aanbestedingen wordt de prijs waarvoor is gegund niet bekend gemaakt. Er wordt dus bijna altijd uitgegaan van het volume van het hele inkooppakket. Het gevolg van deze methode is, dat het aanbestede volume en het aantal aanbestede inkopen te hoog worden ingeschat. Het zou kunnen voorkomen dat er verschillende inkopen in hetzelfde inkooppakket vallen, en dat slechts een deel hiervan is aanbesteed. Toch wordt dit hele inkooppakket als aanbesteed beschouwd als er niet genoeg informatie beschikbaar is om anders te concluderen. In de praktijk blijkt echter dat er maar een beperkt aantal gevallen is, waarin er meerdere inkopen in hetzelfde pakket vallen. Het merendeel van de inkooppakketten is zo specifiek, dat de methode geen grote niet-aanbestede uitgaven zal identificeren als zijnde aanbesteed. Het effect blijft dus beperkt.

### Meer aanbestedingen per inkooppakket

In enkele gevallen is het voorgekomen dat er in de onderzochte periode meerdere aanbestedingen zijn uitgevoerd binnen hetzelfde inkooppakket. Als bekend is hoeveel er per aanbesteding is uitgegeven, worden deze aanbestedingen elk apart geteld. Er wordt geverifieerd of de som van de uitgaven van de aanbestedingen overeenkomt met de totale uitgaven die in de jaarrekening worden vermeld.

<sup>14</sup> Om te bepalen welke inkopen aanbestedingsplichtig zijn, worden de inkopen ingedeeld in zogenaamde inkooppakketten. Dit wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf, onder stap 3 van de *jaarrekeninganalyse*.



Het bedrag waarvoor een aanbesteding gegund is, wordt echter vaak bewust niet vermeld, en de jaarrekeningen bevatten over het algemeen niet voldoende detail om de uitgaven per inkooppakket verder te specificeren. Het is dan niet mogelijk om na te gaan of de uitgaven op een of meerdere aanbestedingen betrekking hebben. In dit geval wordt het gehele volume van het inkooppakket als aanbesteed beschouwd, maar wordt slechts één aanbesteding geteld. Dit heeft geen effect op de nalevingspercentages gebaseerd op het inkoopvolume. Het kan echter een negatief effect hebben op de nalevingspercentages die gebaseerd zijn op de aantallen uitgevoerde aanbestedingen. De omvang van het effect is zeer gering, omdat het slechts enkele keren is voorgekomen.

### **Toedeling inkopen aan pakketten**

De toedeling van uitgaven uit de jaarrekening aan de inkooppakketten kan alleen uitgevoerd worden als de jaarrekening voldoende detail bevat. Bij ongeveer de helft van de jaarrekeningen was dit het geval, en kon de toedeling direct worden gemaakt. Daarbij zijn inkopen toegedeeld als de omschrijving van de jaarrekeningposten precies overeen kwam met die van de inkooppakketten, of als redelijkerwijs aangenomen kan worden dat de betreffende inkoop onder een bepaald inkooppakket valt. De andere helft van de jaarrekeningen waren niet gedetailleerd genoeg om de uitgaven toe te kunnen delen aan de inkooppakketten. Om voor deze organisaties toch tot een uitspraak te komen over de naleving, zijn de uitgaven geschat aan de hand van gegevens van andere organisaties. De schattingsmethodiek wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

### **Looptijd raamcontracten**

Vaak wordt in de aankondiging van een opdracht een leveringstermijn of looptijd vermeld. Voor diensten is dit vaak een vaste periode, en een optionele vervolgperiode; bijvoorbeeld een vaste looptijd van drie jaar, met drie keer een optie op verlenging van een jaar. Op basis van het type opdracht en de informatie in de aankondiging en gunning is bepaald of een opdracht nog loopt, en dus of de uitgaven in het onderzochte jaar als aanbesteed worden opgemerkt of niet.

Als op basis van de gegevens in de aanbesteding niet met zekerheid kan worden bepaald of een raamcontract nog loopt, dan wordt bepaald wat de gangbare looptijd<sup>15</sup> is voor het type contract. Als het jaar 2005 binnen de gangbare looptijd en de optie jaren van het contract valt, zijn de uitgaven in het betreffende inkooppakket als aanbesteed beschouwd. Als er geen optie jaren worden vermeld, of als de opdracht de gangbare looptijd zou passeren, dan zijn de uitgaven in het betreffende inkooppakket niet meer als aanbesteed beschouwd.

Het effect van deze aannames kan beide richtingen op werken. Soms zal langer van een raamcontract gebruik gemaakt worden dan van te voren gepland. Dan heeft deze aannames een negatief effect op het nalevingspercentage. Als een opdracht eerder is afgerond dan gepland of dan gangbaar is, wordt het nalevingspercentage positief beïnvloed. Aangenomen wordt dat deze beide effecten elkaar ongeveer in evenwicht houden.

### **Consequenties van de aannames**

Hieronder worden de aannames en de richting van de effecten opgesomd. Een negatief effect wil zeggen dat de naleving lager wordt ingeschat door de betreffende aannames. Bij een positief effect worden de nalevingspercentages hoger ingeschat.

---

<sup>15</sup> In de nalevingsmeting van Significant zijn deze gangbare looptijden bepaald. Deze worden ook gebruikt om de kosten per jaar mee te vermenigvuldigen, het bedrag wat hier uit komt moet worden vergeleken met de drempelbedragen. Dit wordt verder toegelicht bij de jaarrekeninganalyse.

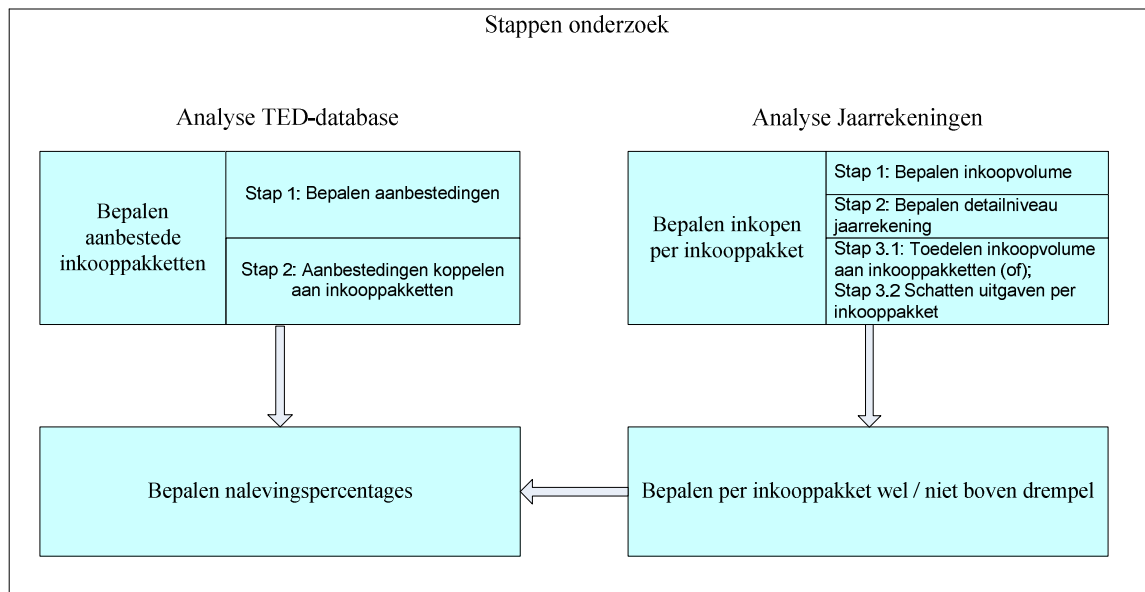
<b>Aanname betreffende:</b>	<b>Mogelijke effect:</b>
Onderzoekperiode	neutraal
Fusies	neutraal
Aankondiging en gunning	mogelijk negatief effect
Gezamenlijke aanbesteding	mogelijk positief effect
Waardebepaling	mogelijk positief effect
Meerdere aanbestedingen / inkooppakket	mogelijk negatief effect
Looptijd raamcontracten	mogelijk positief effect, mogelijk negatief effect

Tabel 9: Effecten van aannames

Alle effecten individueel hebben slechts een beperkt effect op de resultaten. Doordat de resultaten verschillend van richting zijn, is het 'netto' effect nog kleiner. Daar waar het vermoeden bestaat dat een van de aannames de resultaten te sterk beïnvloed, wordt verder onderzoek gedaan. Als dit niet mogelijk is, wordt het in ieder geval vermeld bij de resultaten. Concluderend kan worden gesteld dat de resultaten op basis van de aannames en in de volgende paragraaf toegelichte onderzoeksmethodiek een betrouwbaar beeld geven van de werkelijkheid.

### 3.3 Onderzoeksmethodiek

De kern van het nalevingsonderzoek is de vergelijking tussen wat de organisaties in 2005 hadden moeten aanbesteden, en wat ze daadwerkelijk hebben aanbesteed. Dit is op te delen in drie stappen. In de eerste stap wordt bepaald wat de organisaties daadwerkelijk hebben aanbesteed. Dit gebeurt aan de hand van een centrale database, waarin alle Europese aanbestedingen worden opgeslagen. De tweede stap is het per organisatie bepalen van alle inkopen die aanbesteed hadden moeten worden. Aan de hand van de jaarrekening wordt bepaald welke inkopen de verschillende organisaties hebben gedaan in 2005. Deze inkopen worden ingedeeld in inkooppakketten, en per inkooppakket wordt bepaald of de waarde boven het drempelbedrag ligt, en dus moet worden aanbesteed. In de laatste stap wordt de link gelegd tussen de inkopen die aanbesteed zijn, en de inkopen die aanbesteed hadden moeten worden. Hier worden de uiteindelijke nalevingspercentages berekend. Deze drie stappen worden in het volgende deel toegelicht. In onderstaande figuur zijn deze stappen schematisch weergegeven.



Figuur 2: Stappen onderzoek

### ***Analyse TED-database***

De *Tenders Electronic Daily*-database bevat van alle aankondigingen en gunningen van de Europese aanbestedingen. De database heeft een uitgebreide zoekfunctie, waarmee in de database kan worden gezocht met veel verschillende zoekcriteria. Als zoekterm is de naam van de aanbestedende dienst gebruikt, en er is gezocht of deze voorkomt in de gehele tekst van de aanbesteding. Op deze manier worden ook de gezamenlijk uitgevoerde opdrachten gevonden, die door een andere dienst zijn aangemeld. Om er zeker van te zijn dat alle uitgevoerde aanbestedingen ook daadwerkelijk worden gevonden, is niet alleen gezocht op de officiële naam van de aanbestedende dienst, maar ook op afkortingen of delen van een samengestelde naam. Als een zoekterm teveel resultaten opleverde, bijvoorbeeld bij afkortingen, is het zoekgebied beperkt. Bijvoorbeeld door alleen bij Nederlandse aanbestedingen te zoeken. Per zoekactie zijn de resultaten opgeslagen in een spreadsheet. Bijlage 3 is een voorbeeld van een gebruikte spreadsheet.

Om de aanbestedingen zo goed mogelijk terug te kunnen koppelen naar de gegevens uit de jaarrekeningen van de organisaties worden, waar mogelijk, per aanbesteding de volgende gegevens verzameld:

- a) Aanbestedende dienst(en)
- b) Opdrachtwaarde
- c) Datum van aankondiging
- d) Datum van gunning
- e) Type opdracht (levering, dienst of werk)
- f) CPV-codes<sup>16</sup>
- g) Opdrachtomschrijving
- h) Aantal percelen
- i) Looptijd of termijn van de opdracht.

De datum van aankondiging en gunning, en de looptijd zijn belangrijk om te bepalen of een aanbesteding nog loopt<sup>17</sup>. Het type opdracht, de CPV-codes en de opdrachtomschrijving zijn belangrijk bij het bepalen van het inkooppakket waarin de aanbesteding valt. De opdrachtwaarde en het aantal percelen zijn van belang bij het bepalen van de nalevingspercentages.

Voor elke op bovenstaande wijze gevonden aanbesteding is vervolgens bepaald in welk inkooppakket deze valt. Dit is nodig om de uitgevoerde aanbestedingen te kunnen vergelijken met de aanbestedingsplichtige inkopen.

Nu is bekend welke aanbestedingen uitgevoerd zijn. De volgende stap is het controleren welke aanbestedingen uitgevoerd hadden moeten worden. Dit gebeurt aan de hand van de jaarrekeningen van de organisaties.

### ***Jaarrekeninganalyse***

Het bepalen van aanbestedingsplichtige inkopen is gebeurd aan de hand van de jaarrekeningen van de verschillende organisaties. Er is gebruik gemaakt van een indeling in inkooppakketten om

---

<sup>16</sup> CPV staat voor Common Procurement Vocabulary. Dit is een uniform classificatiesysteem van overheidsopdrachten. Het stelt inschrijvende en aanbestedende diensten in staat bij een aanbesteding alle mogelijke producten en diensten te identificeren. Doordat het gebruik maakt van cijfercodes is er geen taalbarrière.

<sup>17</sup> Zie de aanneme die hierover is gedaan.

te bepalen of inkopen aanbesteed hadden moeten worden. Dit gebeurt in een aantal stappen. Deze worden hieronder genoemd en toegelicht.

Omdat dit deel van het onderzoek het meest gevoelig is voor discussie, wordt de methodiek gebruikt waarvan Significant ook gebruik heeft gemaakt voor de twee nalevingsmetingen. Significant heeft deze methodiek voor de *Nalevingsmeting 2004* op een aantal punten verbeterd ten opzichte van de *Nalevingsmeting 2002*. Tevens heeft Significant deze methodiek uitvoerig laten toetsen door experts. Het gebruik van deze getoetste methodiek steunt de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Voor elke organisatie worden de volgende stappen uitgevoerd.

- Stap 1: Bepalen van het totale inkoopvolume;
- Stap 2: Bepalen of de jaarrekening voldoende gedetailleerd is voor het toedelen van inkooppakketten. Afhankelijk van het resultaat wordt stap 3.1 of stap 3.2 uitgevoerd;
- Stap 3.1: Toedelen van het inkoopvolume aan de inkooppakketten op basis van de jaarrekening;
- Stap 3.2: Schatten van het inkoopvolume per inkooppakket.

Toelichting:

Stap 1

Op basis van de jaarrekening wordt per organisatie bepaald wat deze heeft ingekocht. Dit inkoopvolume wordt beschouwd als de totale uitgaven minus de directe personeelslasten, minus subsidies, minus verschuldigde belastingen.

Stap 2

Enkele jaarrekeningen van organisaties in het onderzoek zijn niet voldoende gedetailleerd om het inkoopvolume toe te kunnen delen aan de inkooppakketten. Deze jaarrekeningen bevatten slechts algemene hoofdposten. Voor deze organisaties moeten de uitgaven per inkooppakket worden geschat. Als de jaarrekening voldoende niveau bevat, wordt verder gegaan met stap 3.1. Als de jaarrekening niet voldoende niveau bevat, wordt verder gegaan met stap 3.2.

Stap 3.1

Voor het toedelen van het inkoopvolume aan inkooppakketten wordt gebruik gemaakt van de PIA-indeling van inkooppakketten.<sup>18</sup> Deze indeling wordt binnen de publieke sector breed gehanteerd. Deze indeling is ingedeeld in categorieën inkopen, en vermeldt de omschrijving, de soort inkoop, *de mate van homogeniteit* en het aantal contractjaren.

Op basis van de jaarrekening wordt de toedeling van de inkopen in de pakketten gedaan. Het directe resultaat hiervan is een spreadsheet waarin voor elke instantie het inkoopvolume is opgedeeld in verschillende inkooppakketten.

Stap 3.2

Voor de organisaties waarvan de jaarrekening niet voldoende detail bevat, wordt voor een deel van de inkooppakketten geschat hoeveel de organisatie in deze inkooppakketten in het jaar 2005 heeft uitgegeven. De schattingsmethodiek wordt verderop in deze paragraaf toegelicht.

*Beperkt homogene inkooppakketten*

In de PIA-indeling zoals die gebruikt is in de *Nalevingsmeting 2004* worden niet alleen homogene inkooppakketten gebruikt, maar ook inkooppakketten met een beperkte homogeniteit. Voor deze inkooppakketten geldt dat de inkopen die worden ingedeeld in het betreffende inkooppakket soms

---

<sup>18</sup> Zie Bijlage 4.

toch zo verschillend zijn, dat de uitgaven aan deze inkopen niet volledig bij elkaar opgeteld hoeven worden.

Bijvoorbeeld:

Een organisatie koopt in 2005 een nieuw geavanceerd softwaresysteem voor materiaalplanning. Daarnaast schaft de organisatie in 2005 een nieuwe versie van het besturingssysteem van alle desktopcomputers aan. Deze beide inkopen worden ingedeeld in het inkooppakket *Aanschaf software*, maar het is waarschijnlijk niet eens mogelijk om de geavanceerde software voor de materiaalplanning van dezelfde leverancier te betrekken als de nieuwste versie van het besturingssysteem van de desktops.

Om toch de naleving te controleren van deze inkooppakketten met een beperkte homogeniteit, hebben de experts van Significant door middel van *expert judgment* bepaald, welk deel van het totale volume van de betreffende inkooppakketten met de drempelwaarde moet worden vergeleken. Dit wordt uitgedrukt in een percentage van het totale volume van de betreffende inkooppakketten. Op advies van een van deze deskundigen worden in dit onderzoek de percentages gebruikt, zoals die zijn opgesteld voor kerndepartementen. Deze percentages staan hieronder in tabel 10. In het bovenstaande voorbeeld geldt dat het inkooppakket *Aanschaf software* moet worden aanbesteed als 30% van het totale volume van het inkooppakket boven het drempelbedrag uitkomt.

Beperkt homogeen inkooppakket	Percentage aanbestedingsplichtig
Aanschaf hardware	30%
Aanschaf software	30%
Netwerken / infrastructuur	30%
Organisatie- en formatieadvies	30%
ICT advies en ondersteuning	30%
Communicatie en marketingadvies	30%

Tabel 10: Percentages aanbestedingsplicht beperkt-homogene inkooppakketten

### *Schattingsmethodiek*

Voor sommige organisaties kan niet uit de jaarrekening worden bepaald hoeveel er per inkooppakket is uitgegeven. Om toch een nalevingspercentage te kunnen berekenen, is er onderzocht of bepaalde uitgaven zich nauwkeurig laten schatten. Hieronder wordt de gebruikte methode van schatten toegelicht. Dit onderdeel is alleen van toepassing op de organisaties waarvan geen gedetailleerde jaarrekening beschikbaar is. In de onderzoeksresultaten is dit per organisatie duidelijk weergegeven.

#### *De verklarende variabele*

Om de uitgaven te schatten is gebruik gemaakt van de gegevens uit de (gedetailleerde) jaarrekeningen van de organisaties die in dit nalevingsonderzoek worden onderzocht, aangevuld met de gegevens van veertien andere overheidsorganisaties om de nauwkeurigheid van de schattingen te vergroten. In bijlage 6 is de lijst weergegeven van alle organisaties waarvan de jaarrekeningen zijn gebruikt bij het schatten. Ook het gemiddelde aantal fte's is hier vermeld. De basis van de schatting, de zogenaamde verklarende variabele, is een gegeven waarmee de te schatten uitgaven samenhangen. Als verklarende variabele is het aantal fte's per organisatie gekozen. Verwacht wordt dat het aantal fte's in een organisatie met veel inkooppakketten samenhangt, en dat het gemiddeld de beste verklarende variabele is. Het gevolg van deze keuze is echter, dat er ook inkooppakketten zijn die niet samenhangen met het aantal fte's van een organisatie. Deze inkooppakketten zullen niet worden geschat. Als een inkooppakket niet wordt

geschat, dan wordt het inkooppakket niet gebruikt in de berekening van de nalevingspercentages. Het wordt dan beschouwd als een inkooppakket waarin geen uitgaven zijn verricht.

#### *Selectie te schatten inkooppakketten*

Voor elk inkooppakket wordt afzonderlijk bepaald of het betrouwbaar te schatten is. Ten eerste wordt dit bepaald aan de hand van logisch redeneren. Inkooppakketten die niet samenhangen met het aantal fte's in een organisatie, of die een incidenteel karakter hebben en dus niet elk jaar voorkomen, worden niet geschat.

#### *Bijvoorbeeld:*

*De hoeveelheid verbruikte energie in een organisatie met bureaumedewerkers hangt voornamelijk af van de omvang van het gebouw, en de hoeveelheid mensen die stroom gebruiken. Omdat de omvang van het gebouw ook weer direct afhangt van de hoeveelheid personeel, is het aantal fte's waarschijnlijk een redelijk goede schatter van de energiekosten. Als er bouwkundig onderhoud moet gebeuren aan het gebouw van dezelfde organisatie, heeft dit echter niet veel te maken met de personele bezetting. Deze kosten hebben een incidenteel karakter, en zijn niet te voorspellen op basis van het aantal fte's van de organisatie.*

Ten tweede wordt voor de overgebleven inkooppakketten per inkooppakket de correlatie berekend tussen de absolute uitgaven en het gemiddelde aantal fte's in 2005 voor de organisaties waarvan deze twee gegevens bekend zijn. Als de correlatie hoog is (dicht bij 1), wordt voor het inkooppakket de schatter berekend. Dit gebeurt in twee stappen: eerst worden voor elke organisatie de uitgaven in het betreffende inkooppakket in 2005 gedeeld door het gemiddelde aantal fte's in hetzelfde jaar. Van al deze *uitgaven-per-fte* wordt het gemiddelde berekend, en dit is de schatter. Als extra indicatie van de betrouwbaarheid wordt ook de standaardafwijking berekend, en uitgedrukt in een percentage van de gemiddelde waarde. Bij een klein aantal gegevens is dit een betere indicatie van de betrouwbaarheid dan de correlatie: als er bijvoorbeeld een gemiddelde wordt berekend op basis van twee waarden, dan is de correlatie altijd 1 (of -1). Een procentueel grote standaardafwijking kan laten zien dat het inkooppakket zich niet nauwkeurig laat schatten op basis van deze gegevens. Als de correlatie of de procentuele standaardafwijking goed genoeg zijn, wordt de schatter gebruikt om de uitgaven in het betreffende inkooppakket te schatten voor de organisaties in het onderzoek.

Door eerst per organisatie de uitgaven per fte te berekenen, en daarna het gemiddelde te berekenen van deze waarden, telt elke organisatie even zwaar mee. Dit zorgt ervoor dat de grootte van de organisatie geen rol speelt bij het berekenen van de gemiddelde waarde. Dit is wenselijk omdat de kleinere organisaties anders bijna geen invloed meer hebben op de gemiddelden. Tevens maakt deze methode het mogelijk om uitschieters te identificeren: als een organisatie veel meer heeft uitgegeven per fte in een bepaald inkooppakket in vergelijking met de andere organisaties, dan kan er ook een gemiddelde worden berekend waarbij deze extreme waarde weg wordt gelaten, bijvoorbeeld omdat het een grote incidentele investering betreft. Dit is bij enkele inkooppakketten toegepast. Het wordt hieronder verder toegelicht.

#### *Gevoeligheidsanalyse*

Om de nauwkeurigheid van de schattingen te bepalen is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Hierbij zijn de gemiddelden en correlaties berekend waarbij de verschillende extreme waarden zijn weggelaten. Bij enkele inkooppakketten bleek één extreme waarde een grote invloed te hebben op de schatter, en op de correlatie tussen de uitgaven en het aantal fte van een organisatie. In deze gevallen is bepaald of er een inhoudelijke verklaring is voor de afwijking. Als de uitgaven-per-fte in een bepaald inkooppakket van één organisatie veel hoger zijn dan van alle

andere organisaties, kan dat er op duiden dat er in 2005 bijvoorbeeld een eenmalige investering is gedaan. In dat geval zijn de uitgaven in het betreffende inkooppakket van deze ene organisatie niet representatief voor het schatten van jaarlijks terugkerende uitgaven. Bij enkele geschatte inkooppakketten is om deze (inhoudelijke) reden één extreme waarde weggelaten, waardoor de schatting beter overeenstemt met de verwachte jaarlijkse uitgaven per fte in het inkooppakket.

#### *Grenswaarden*

Om een zeker niveau van nauwkeurigheid van elke geschatte waarde te garanderen, zijn er drempelwaarden opgesteld voor de correlatiecoëfficiënt, het aantal waarnemingen waarvan wordt uitgegaan en de procentuele standaardafwijking. Als de schatting gebaseerd is op vijf waarnemingen of meer, wordt de correlatiecoëfficiënt als betrouwbare indicatie voor de mate van samenhang beschouwd. Er wordt dan alleen naar de correlatiecoëfficiënt gekeken. Bij een kleiner aantal waarnemingen wordt ook naar de procentuele standaardafwijking gekeken, omdat de correlatiecoëfficiënt bij een klein aantal waarden een minder goed beeld geeft. Als de berekende waarden minder goed zijn dan de drempelwaarden (dus als de correlatiecoëfficiënt lager is, de standaardafwijking hoger is, of het aantal waarnemingen te klein), dan wordt het betreffende inkooppakket niet geschat.

De gemiddelden worden als bruikbare schatters beschouwd als wordt voldaan aan de volgende eisen:

Aantal waarnemingen > 1

En:

Correlatiecoëfficiënt > 0.8 (bij 5 of meer waarnemingen)

Of:

Percentage standaardafwijking van gemiddelde <= 50% (bij 2 tot 4 waarnemingen)

#### *Voorbeeld*

Het bovenstaande wordt duidelijk gemaakt aan de hand van een voorbeeld. Hieronder worden de uitgaven van vier organisaties weergegeven in het inkooppakket *Aanschaf Hardware*.

<b>Organisatie:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
Gemiddeld aantal fte in 2005:	100	250	30	30
<b>Inkooppakket</b>				
Aanschaf hardware	€ 125.000	€ 240.000	€ 40.000	€ 250.000
Uitgaven per fte:	€ 1.250	€ 960	€ 1.333	€ 8.333
Correlatiecoëfficiënt:	0,451			
Gemiddelde uitgaven per fte:	€ 2.969			
Standaardafwijking:	€ 3.580			
St. afw. als % van gemiddelde	120,6%			

Tabel 11-1: Voorbeeld van berekenen schatter

In eerste instantie lijkt dit inkooppakket niet geschikt om te schatten: er is een lage correlatiecoëfficiënt en een hoge procentuele standaardafwijking. Het blijkt echter dat de uitgaven van organisatie D een incidentele investering betreffen. Deze waarde is niet representatief voor de jaarlijks terugkerende uitgaven die worden geschat. In de gevoeligheidsanalyse worden de gegevens opnieuw berekend met weglating van deze hoogste waarde.

<b>Organisatie:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
Gemiddeld aantal fte in 2005:	100	250	30
<b>Inkooppakket</b>			
Aanschaf hardware	€ 125.000	€ 240.000	€ 40.000
Uitgaven per fte:	€ 1.250	€ 960	€ 1.333
Correlatiecoëfficiënt:	0,993		
Gemiddelde uitgaven per fte:	€ 1.181		
Standaardafwijking:	€ 196		
St. afw. als % van gemiddelde	16,6%		

Tabel 11-2: Voorbeeld van berekenen schatter

Nu blijkt dat de hoge waarde van organisatie D het gemiddelde zeer sterk beïnvloedt, en dat de gegevens van de andere drie organisatie wel een betrouwbaar beeld schetsen. Met deze (fictieve) gegevens zou het inkooppakket *Aanschaf hardware* worden geschat met een waarde van 1181 euro per fte.

#### *Consequenties van de methodiek*

Er worden alleen uitgaven in inkooppakketten geschat waarvan wordt aangenomen dat ze elk jaar voorkomen, en waarvan voldoende samenhang is aangetoond met de verklarende variabele. Dit heeft tot gevolg dat inkopen in veel inkooppakketten niet worden geschat. Incidentele uitgaven die hadden moeten worden aanbesteed, worden met deze methodiek niet geïdentificeerd. Als deze aanbestedingsplichtige inkopen niet aanbesteed zijn, geeft het berekende nalevingspercentage dus een positiever beeld. Het is echter ook voorgekomen dat een organisatie wel aanbestedingen heeft verricht in inkooppakketten die niet worden geschat. In deze gevallen geeft het nalevingspercentage een negatiever beeld. In paragraaf 4.2 is het per organisatie aangegeven wanneer er aanbestedingen zijn verricht in inkooppakketten die niet worden geschat.

#### *Resultaten*

In bijlage 5 is een overzicht weergegeven van de inkooppakketten waarvan bovenstaande berekeningen zijn uitgevoerd. De inkooppakketten waarin slechts een of geen enkele organisatie inkopen heeft verricht zijn weggelaten, omdat ze niet relevant zijn voor het onderzoek. Bij de andere inkooppakketten is aangegeven wat de waarde is van de correlatiecoëfficiënt, de procentuele standaardafwijking en van de schatter, en op hoeveel gegevens de berekeningen zijn gebaseerd. Voor de duidelijkheid wordt ook aangegeven of de schatter wordt gebruikt of niet.

Bij de organisaties waarvan de uitgaven in de verschillende inkooppakketten worden geschat, is ter controle nagegaan of de verschillende geschatte uitgaven binnen een bepaalde categorie bij elkaar opgeteld overeenkomen met het bedrag in de jaarrekening.

Voor elke organisatie is nu ofwel op basis van de jaarrekening, ofwel op basis van schatting vastgesteld wat er per inkooppakket is uitgegeven in het jaar 2005. De rest van de methodiek is voor beide gevallen hetzelfde. Dit gaat verder met het bepalen of de inkooppakketten boven de drempelwaarde uitkomen.

#### ***Bepalen per inkooppakket: wel of niet boven de drempel***

Per organisatie is, voor elk inkooppakket waarin uitgaven zijn ingedeeld, bepaald of de waarde van het inkooppakket hoger is dan de drempelwaarde voor het betreffende type opdracht. Hierbij zijn de regels van waardering van opdrachten in acht genomen. De totale uitgaven in het inkooppakket zijn vermenigvuldigd met de gangbare contractduur voor dit inkooppakket. Deze waarde is vermenigvuldigd met het percentage aanbestedingsplicht. Voor homogene



inkooppakketten is deze 100%. Voor inkooppakketten met beperkte homogeniteit staan deze percentages in tabel 10.

### BTW

De waardering van de posten op de jaarrekening is over het algemeen gebaseerd op de verkrijgingsprijs van de goederen of diensten. Deze posten bevatten een bepaald percentage BTW, afhankelijk van de aard van het product.<sup>19</sup> De drempelwaarden die in de richtlijnen worden vermeld, bevatten geen BTW. Om de bedragen correct met elkaar te vergelijken wordt per inkooppakket de drempelwaarde inclusief het geldende BTW-tarief<sup>20</sup> berekend.

Ter illustratie de volgende voorbeelden, voor een instelling die valt onder de richtlijnen voor lagere overheden:

Inkooppakket	Inkoopvolume per jaar	% aanbestedingsplichtig	Contractduur	Vergelijkingswaarde
Aanschaf hardware	€ 350.000	30%	3 jaar	€ 315.000
Uitzendkrachten	€ 45.000	100%	4 jaar	€ 180.000
Drukwerk (commercieel)	€ 72.500	100%	4 jaar	€ 290.000

Tabel 12-1: Voorbeeld berekening wel of niet aanbestedingsplichtig

Als de berekende vergelijkingswaarde lager is dan het betreffende drempelbedrag, dan is het inkooppakket niet aanbestedingsplichtig. Als de vergelijkingswaarde hoger is, dan moet het inkooppakket worden aanbesteed. Het resultaat voor het voorbeeld:

Inkooppakket	Type inkoop	Drempelwaarde incl. BTW	Vergelijkingswaarde	Aanbestedingsplichtig?
Aanschaf hardware	Levering	€ 281.965	€ 315.000	ja
Uitzendkrachten	Dienst 1B	€ 238.000	€ 180.000	nee
Drukwerk (commercieel)	Dienst	€ 281.965	€ 290.000	ja

Tabel 12-2: Voorbeeld berekening wel of niet aanbestedingsplichtig

### Verschillende drempelwaarden

Per december 2005 zijn de drempelwaarden naar beneden afgerond op duizendtallen. Deze kleine aanpassing van de drempelwaarden heeft echter niet tot problemen geleid. Er zijn geen vergelijkingswaarden berekend die tussen de oude en nieuwe drempelwaarde in lagen.

Op deze wijze per instelling bepaald welke inkooppakketten aanbesteed hadden moeten worden. De volgende stap is het bepalen van de nalevingspercentages.

### Bepaling nalevingspercentages

In deze fase vindt de daadwerkelijke koppeling plaats tussen de uitgevoerde aanbestedingen, en de inkoop die aanbesteed hadden moeten worden. Voor elke instantie is bepaald:

- A. Het totale aanbestedingsplichtige volume, door het volume van alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten bij elkaar op te tellen.

<sup>19</sup> Er zijn organisaties die gebruik maken van de zogenaamde *kantineregeling*, die inhoudt dat er over alle uitgaven die betrekking hebben op de kantine, geen BTW verschuldigd is. De uitgaven in de jaarrekening voor de kantine bevatten in dat geval geen BTW.

<sup>20</sup> Voor alle inkooppakketten behalve catering is uitgegaan van een BTW-tarief van 19%.

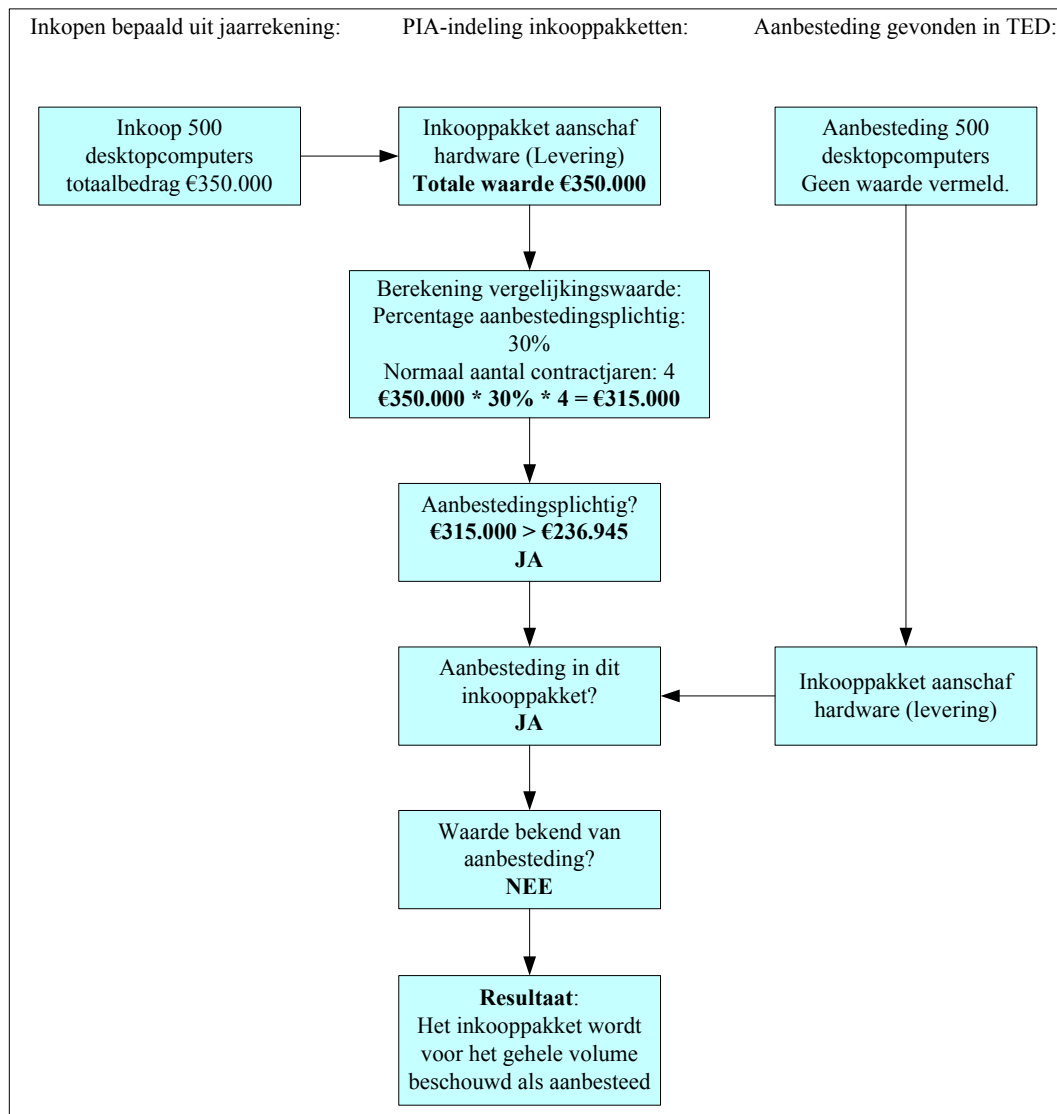
- B. Het totale aanbestede volume, door het volume van alle inkooppakketten waarin een aanbesteding is gedaan op te tellen.<sup>21</sup>
- C. Het totale aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten.
- D. Het aantal inkooppakketten waarin een aanbesteding heeft plaatsgevonden.

De nalevingspercentages worden dan als volgt berekend:

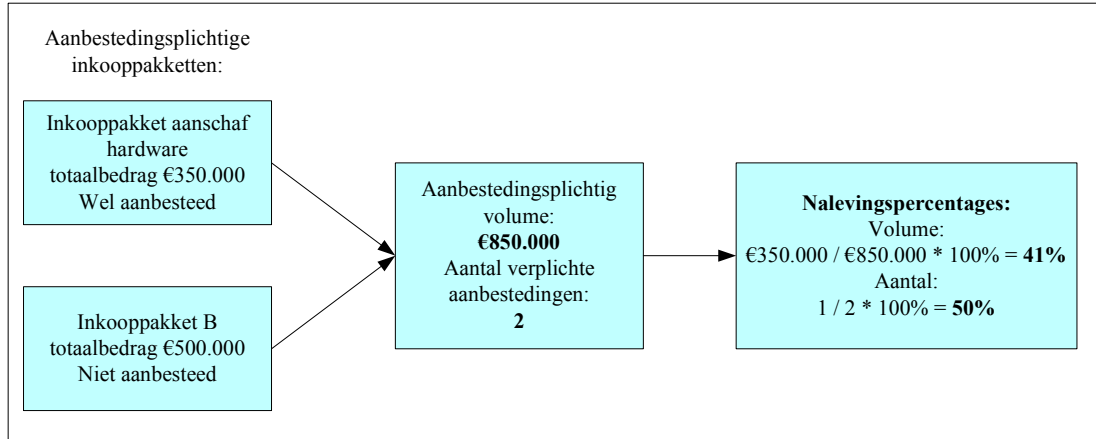
Het volumepercentage: B. gedeeld door A. maal 100%

Het percentage van aantallen: D. gedeeld door C. maal 100%

In onderstaande figuur worden de stappen van de methodiek aan de hand van een voorbeeld weergegeven.



<sup>21</sup> Tenzij de waarde van de gegunde aanbesteding zelf bekend is, en afwijkt van de totale uitgaven in het betreffende inkooppakket. In dit geval is alleen de waarde van de opdracht zelf opgeteld.



Figuur 3: Voorbeeld van bepaling nalevingspercentages

## 4. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de nalevingsmeting gepresenteerd. In het eerste gedeelte worden de berekende percentages van alle organisaties samen weergegeven. Daarna worden per organisatie de gegevens gepresenteerd die de basis vormen voor de nalevingspercentages en wordt er, waar nodig, een toelichting gegeven op de berekening.

### 4.1 Overzicht Nalevingspercentages

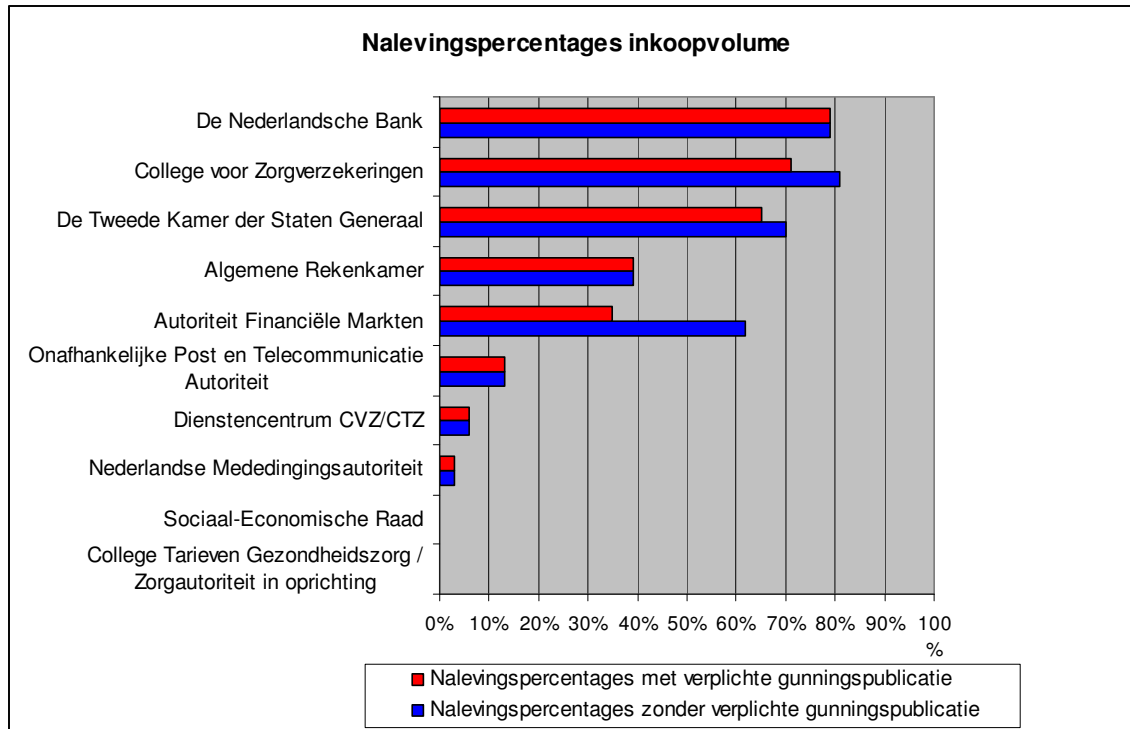
De onderstaande tabel geeft voor elke organisatie in het onderzoek de percentages weer van het deel van het aanbestedingsplichtige *inkoopvolume* dat daadwerkelijk is aanbesteed. Daarnaast is ook het percentage weergegeven van het *aantal* aanbestedingsplichtige inkoopkettens dat daadwerkelijk is aanbesteed. De laatste kolom geeft aan of de percentages zijn berekend op basis van gegevens uit de jaarrekening van de betreffende organisatie, of dat de uitgaven zijn geschat.

Organisatie	Nalevingspercentage		Op basis van:
	Volume	Aantal	
Nederlandse Mededingingsautoriteit	3%	9%	Schatting
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	13%	11%	Schatting
De Nederlandsche Bank	79%	69%	Schatting
Sociaal-Economische Raad	0%	0%	Jaarrekening
College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting	0%	0%	Schatting
College Toezicht Zorgverzekeringen	nvt	nvt	Jaarrekening
College voor Zorgverzekeringen	71%	33%	Jaarrekening
Dienstencentrum CVZ/CTZ	6%	14%	Jaarrekening
Algemene Rekenkamer	39%	29%	Jaarrekening
Autoriteit Financiële Markten	35%	42%	Schatting
De Tweede Kamer der Staten-Generaal	65%	59%	Schatting
Totaal:	31%	27%	

Tabel 13: Overzicht nalevingspercentages

De gemiddelde waarde van de nalevingspercentages van het inkoopvolume ligt net iets hoger dan het gemiddelde van het aantal aanbestedingen. Dit is te verwachten omdat er bij grote uitgaven sneller wordt gedacht aan aanbesteden, dan bij uitgaven die net rond de drempelwaarde liggen.

In figuur 4 zijn de nalevingspercentages van het inkoopvolume grafisch weergegeven. Omdat het voor het College Toezicht Zorgverzekeringen geen nalevingspercentages zijn berekend, is deze organisatie weggelaten uit de figuur. De bovenste balk in de grafiek geeft de nalevingspercentages van het inkoopvolume weer, waarbij een aanbesteding alleen is meegeteld als afgeronde aanbesteding als zowel een aankondiging als een gunning is gepubliceerd. In de grafiek zijn ter indicatie ook de nalevingspercentages weergegeven waarbij een aanbesteding ook is geteld als alleen een aankondiging is gepubliceerd, zonder publicatie van de gunning. Bij enkele organisaties is dit voorgekomen, en de onderste van de twee balken geeft het nalevingspercentage weer, als deze aangekondigde aanbestedingen worden meegeteld. Deze nalevingspercentages zonder verplichte gunning worden in tabel 15 opgesomd. De grafiek is zo gesorteerd, dat de organisatie met het hoogste nalevingspercentage (van de aanbestedingen die wel zijn gegund) bovenaan staat.



Figuur 4: Nalevingspercentages van inkoopvolume

Om te controleren of de verschillende categorieën van aanbestedingen uitmaken, zijn in tabel 14 de percentages voor alle organisaties gesplitst in *leveringen* en *diensten*. In de categorie *werken* zijn geen aanbestedingsplichtige uitgaven, noch aanbestedingen geconstateerd. Deze categorie is daarom in het overzicht weggelaten.

Organisatie	Leveringen		Diensten	
	Volume	Aantal	Volume	Aantal
Nederlandse Mededingingsautoriteit	0%	0%	5%	14%
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	0%	0%	26%	17%
De Nederlandsche Bank	94%	83%	66%	57%
Sociaal-Economische Raad	0%	0%	0%	0%
College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting	0%	0%	0%	0%
College Toezicht Zorgverzekeringen	nvt	nvt	nvt	nvt
College voor Zorgverzekeringen	107% <sup>22</sup>	100%	69%	20%
Dienstencentrum CVZ/CTZ	0%	0%	15%	25%
Algemene Rekenkamer	67%	50%	7%	13%
Autoriteit Financiële Markten	3%	33%	52%	44%
De Tweede Kamer der Staten-Generaal	80%	60%	56%	58%
<b>Totaal:</b>	<b>35%</b>	<b>33%</b>	<b>30%</b>	<b>25%</b>

Tabel 14: Overzicht nalevingspercentages uitgesplitst naar leveringen en diensten

<sup>22</sup> Het nalevingspercentage van boven de 100% is te verklaren door dat het College voor Zorgverzekeringen een aanbesteding heeft uitgevoerd in een inkooppakket dat volgens de gebruikte methode niet aanbestedingsplichtig is. Een ander inkooppakket in de categorie leveringen is wel aanbestedingsplichtig, en is niet aanbesteed. Dit inkooppakket is qua volume iets kleiner. Hierdoor is het nalevingspercentage van het aantal aanbesteede inkooppakketten precies 100%, maar het percentage van het volume 107%.

Opvallend is dat een aantal organisaties alleen aanbestedingen hebben verricht in de categorie diensten. Andere organisaties hebben echter weer meer leveringen aanbesteed, waardoor het niet zo is dat het totale nalevingspercentage van diensten hoger is.

#### *Percentages zonder gunningspublicatie*

Bij de berekening van bovenstaande percentages is een aanbesteding alleen geteld als deze volgens de regels is uitgevoerd. Dit wil zeggen dat de opdracht niet alleen is aangekondigd, maar dat ook de gunning is gepubliceerd. Het is niet te controleren of een aanbesteding die alleen is aangekondigd uiteindelijk ook is gegund, of dat deze is gestaakt. Daarom worden in bovenstaande percentages alleen aanbestedingen meegeteld waarvan ook de gunning is gepubliceerd.

In de nalevingsmetingen die Significant heeft uitgevoerd onder overheidsinstellingen en publiekrechtelijke instellingen over de jaren 2002 en 2004 is hiermee anders omgegaan. Hierin wordt aangegeven dat aanbestedingen die alleen zijn aangekondigd vaak wel zijn gegund, maar dat men in deze gevallen het publiceren van de gunning is vergeten. De nalevingspercentages die berekend zijn in de nalevingsmetingen van Significant tellen een aanbesteding ook als er alleen een aankondiging is gepubliceerd. Opgemerkt moet worden dat de omvang van dit verschijnsel in de nalevingsmetingen van Significant veel groter is. In deze nalevingsmetingen werd bij slechts de helft van de aangekondigde aanbestedingen ook daadwerkelijk een gunning gepubliceerd. In dit onderzoek gaat het slechts om vier aanbestedingen waarvan geen gunning is gepubliceerd, bij drie organisaties.

Om de resultaten van dit nalevingsonderzoek te kunnen vergelijken met de resultaten van de nalevingsmetingen van Significant, zijn er ook nalevingspercentages berekend waarbij een aanbesteding wordt geteld als er alleen een aankondiging is gepubliceerd. Deze percentages staan in tabel 15.

Organisatie	Nalevingspercentage		Veranderd
	Volume	Aantal	
Nederlandse Mededingingsautoriteit	3%	9%	nee
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	13%	11%	nee
De Nederlandsche Bank	79%	69%	nee
Sociaal-Economische Raad	0%	0%	nee
College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting	0%	0%	nee
College Toezicht Zorgverzekeringen	nvt	nvt	nee
College voor Zorgverzekeringen	81%	67%	ja
Dienstencentrum CVZ/CTZ	6%	14%	nee
Algemene Rekenkamer	39%	29%	nee
Autoriteit Financiële Markten	62%	50%	ja
De Tweede Kamer der Staten-Generaal	70%	65%	ja
<b>Totaal:</b>	<b>35%</b>	<b>31%</b>	

Tabel 15: Overzicht nalevingspercentages zonder verplichte gunningspublicatie

#### 4.2 Berekening nalevingspercentages per organisatie

In deze paragraaf worden voor elke organisatie apart de nalevingspercentages gepresenteerd met de aanbestedingsplichtige volumes en aantallen, en de aanbestede volumes en aantallen. Tevens wordt er aangegeven hoe de aannames van dit onderzoek zijn toegepast in bepaalde uitzonderingssituaties.

##### *Nederlandse Mededingingsautoriteit*

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	3%
Percentage van aantal	9%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 4.977.725
Aanbesteed volume	€ 162.973
Aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten	11
Aantal afgeronde aanbestedingen	1

Tabel 16: Resultaten Nederlandse Mededingingsautoriteit

Opmerkingen:

- i. Omdat de jaarrekening van de Nederlandse Mededingingsautoriteit niet voldoende detail bevat om de uitgaven in te delen in inkooppakketten, zijn de bovenstaande gegevens geschat.

##### *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	13%
Percentage van aantal	11%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 2.237.260
Aanbesteed volume	€ 293.372
Aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten	9
Aantal afgeronde aanbestedingen	1

Tabel 17: Resultaten Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit

Opmerkingen:

- i. Omdat de jaarrekening van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit niet voldoende detail bevat om alle uitgaven in te delen in inkooppakketten, is een deel van de bovenstaande gegevens geschat.
- ii. In de jaarrekening van de OPTA staat de post *Computer soft- en hardware*, welke twee inkooppakketten omvat. Het bedrag van deze post is echter zo hoog, dat aangenomen kan worden dat beide inkooppakketten aanbestedingsplichtig waren. Deze post is meegeteld voor het gehele bedrag, en geteld als een aanbestedingsplichtig inkooppakket.

***De Nederlandsche Bank***

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	79%
Percentage van aantal	69%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 18.318.685
Aanbesteed volume	€ 14.458.350
Aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten	13
Aantal afgeronde aanbestedingen	9

Tabel 18: Resultaten De Nederlandsche Bank

## Opmerkingen:

- i. Omdat de jaarrekening van De Nederlandsche Bank niet voldoende detail bevat om de uitgaven in te delen in inkooppakketten, zijn de bovenstaande gegevens geschat.
- ii. De Nederlandsche Bank heeft in nog zeven andere inkooppakketten aanbestedingen verricht. Hiervan is echter geen prijs bekend, en deze pakketten worden niet geschat. Deze pakketten zijn niet meegenomen in het bovenstaande overzicht.

***Sociaal-Economische Raad***

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	0%
Percentage van aantal	0%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 1.354.345
Aanbesteed volume	€ 0
Aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten	7
Aantal afgeronde aanbestedingen	0

Tabel 19: Resultaten Sociaal-Economische Raad

Er zijn geen onregelmatigheden geweest bij de berekening van de nalevingspercentages van de Sociaal-Economische Raad.



**College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting**

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	0%
Percentage van aantal	0%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 1.530.985
Aanbesteed volume	€ 0
Aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten	8
Aantal afgeronde aanbestedingen	0

Tabel 20: Resultaten College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting

**Opmerkingen:**

- i. Omdat jaarrekening van het College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit in oprichting niet voldoende detail bevat om de uitgaven in te delen in inkooppakketten, zijn de bovenstaande gegevens geschat.
- ii. Het CTG / ZAio heeft voor een inkooppakket wel een aanbesteding aangekondigd, maar geen gunning gepubliceerd. Dit inkooppakket is echter niet geschat. Dit pakket is niet meegenomen in bovenstaand overzicht.

**College Toezicht Zorgverzekeringen**

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	nvt
Percentage van aantal	nvt
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 0
Aanbesteed volume	€ 0
Aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten	0
Aantal afgeronde aanbestedingen	0

Tabel 21: Resultaten College Toezicht Zorgverzekeringen

**Opmerkingen:**

- i. Het College Toezicht Zorgverzekeringen heeft in 2005 € 333.000 uitgegeven aan *Niet-formatieve inleen*, wat neerkomt op de inhuur van onderzoekscapaciteit ten behoeve van rechtmatigheidsonderzoeken. Het inkooppakket waarin dit valt is niet nader onderzocht.
- ii. Tevens dient te worden opgemerkt dat het CTZ samen met het CVZ gebruik maakt van een dienstencentrum. Dit dienstencentrum is verantwoordelijk voor een groot deel van de exploitatiekosten. Veel aanbestedingsplichtige inkooppakketten komen voor rekening van dit dienstencentrum. Indirect worden er dus meer aanbestedingen verricht, maar zijn er ook meer aanbestedingsplichtige inkooppakketten. Het Dienstencentrum CTZ/CVZ wordt als aparte aanbestedende dienst behandeld.

**College voor Zorgverzekeringen**

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	71%
Percentage van aantal	33%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 4.720.000
Aanbesteed volume	€ 3.353.000
Aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten	6
Aantal afgeronde aanbestedingen	2

Tabel 22: Resultaten College voor Zorgverzekeringen

## Opmerkingen:

- i. Voor het CVZ geldt met betrekking tot het Dienstencentrum CTZ/CVZ hetzelfde.
- ii. Het grootste deel van het aanbestedingsplichtig inkoopvolume wordt gevormd door de post inhuur van externe projectondersteuning en onderzoeksbureaus. Deze post is op basis van de jaarrekening niet specifiek te wijzen. Het CVZ heeft echter wel verschillende aanbestedingen aangekondigd en gegund voor onderzoek. Om deze reden wordt deze post voor het hele volume als aanbesteed beschouwd.
- iii. Het CVZ heeft een aantal aanbestedingen aangekondigd, maar niet gegund. Het is mogelijk dat de publicatie van de gunning vergeten is, maar dat de aankondiging wel tot gunning heeft geleid. In dit geval geven de volgende percentages een betrouwbaarder beeld:

<b>Nalevingspercentages zonder gunningspublicatie:</b>	
Percentage van volume	81%
Percentage van aantal	67%

Tabel 23: Resultaten CVZ zonder gunningspublicatie

**Dienstencentrum CTZ/CVZ**

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	6%
Percentage van aantal	14%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 1.606.000
Aanbesteed volume	€ 99.936
Aantal aanbestedingsplichtige inkoopkassen	7
Aantal afgeronde aanbestedingen	1

Tabel 24: Resultaten Dienstencentrum CTZ / CVZ

## Opmerkingen:

- i. Het Dienstencentrum heeft een aanbesteding verricht voor de schoonmaak van gebouwen. De vermelde prijs (€ 99.936) is het gemiddelde van de hoogste en laagste offerte. De daadwerkelijke kosten in 2005 in dit inkooppakket waren € 192.000. Er is hier dus uitgegaan van de gemiddelde waarde van de hoogste en laagste offerte, en niet van het gehele inkooppakket.
- ii. De post uitzendkrachten is niet in zijn geheel bekend, enkel de overschrijding (€ 130.000) wordt genoemd in de jaarrekening. Aangezien de overschrijding, vermenigvuldigd met het gangbare aantal contractjaren, al hoger is dan het drempelbedrag, is het inkooppakket *uitzendkrachten* voor deze waarde meegeteld.

**Algemene Rekenkamer**

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	39%
Percentage van aantal	29%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 3.093.980
Aanbesteed volume	€ 1.202.715
Aantal aanbestedingsplichtige inkoopkassen	14
Aantal afgeronde aanbestedingen	4

Tabel 25: Resultaten Algemene Rekenkamer

## Opmerkingen:

- i. De rekenkamer heeft een aanbesteding verricht voor de schoonmaak van gebouwen, waarvan de vermelde waarde niet overeenkomt met de daadwerkelijke kosten. De gebruikte waarde van de aanbesteding (€ 108.715) is het gemiddelde van de hoogste en laagste offerte. De daadwerkelijke kosten voor schoonmaak waren € 142.000.

**Autoriteit Financiële Markten**

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	35%
Percentage van aantal	42%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 5.522.262
Aanbesteed volume	€ 1.940.692
Aantal aanbestedingsplichtige inkoopketteren	12
Aantal afgeronde aanbestedingen	5

Tabel 26: Resultaten Autoriteit Financiële Markten

## Opmerkingen:

- i. Omdat de jaarrekening van de Autoriteit Financiële Markten niet voldoende detail bevat om alle uitgaven in te delen in inkoopketteren, is een deel van de bovenstaande gegevens geschat.
- ii. In de jaarrekening van de AFM staat de post *Computerapparatuur en software*, welke twee inkoopketteren omvat. Het bedrag van deze post is echter zo hoog, dat aangenomen kan worden dat beide inkoopketteren aanbestedingsplichtig waren. Zeker is dat in ieder geval een van beide inkoopketteren aanbestedingsplichtig is. Deze post is meegeteld voor het gehele bedrag, en geteld als een aanbestedingsplichtig inkoopketter.
- iii. De AFM heeft in nog twee inkoopketteren aanbestedingen verricht. Van deze aanbestedingen is geen prijs bekend, en deze inkoopketteren worden niet geschat. Deze aanbestedingen zijn niet meegenomen in bovenstaande resultaten.
- iv. De AFM heeft een aanbesteding aangekondigd, maar geen gunning gepubliceerd. Het is mogelijk dat de publicatie van de gunning vergeten is, maar dat de aankondiging wel tot gunning heeft geleid. In dit geval geven de volgende percentages een betrouwbaarder beeld:

<b>Nalevingspercentages zonder gunningspublicatie:</b>	
Percentage van volume	62%
Percentage van aantal	50%

Tabel 27: Resultaten AFM zonder gunningspublicatie

**De Tweede Kamer der Staten-Generaal**

<b>Nalevingspercentages:</b>	
Percentage van volume	65%
Percentage van aantal	59%
<b>Absoluut:</b>	
Aanbestedingsplichtig volume	€ 13.796.738
Aanbesteed volume	€ 8.984.537
Aantal aanbestedingsplichtige inkoopketteren	17
Aantal afgeronde aanbestedingen	10

Tabel 28: Resultaten Tweede Kamer der Staten-Generaal

## Opmerkingen:

- i. Omdat jaarrekening van het de Tweede Kamer niet voldoende detail bevat om de uitgaven in te delen in inkoopketteren, zijn de bovenstaande gegevens geschat.
- ii. De Tweede Kamer heeft in een inkoopketter een aanbesteding verricht waarvan de prijs niet bekend is. Dit inkoopketter wordt ook niet geschat, en deze aanbesteding is niet in bovenstaande resultaten opgenomen.
- iii. De Tweede Kamer heeft een aanbesteding aangekondigd, maar geen gunning gepubliceerd. Het is mogelijk dat de publicatie van de gunning vergeten is, maar dat de aankondiging wel tot gunning heeft geleid. In dit geval geven de volgende percentages een betrouwbaarder beeld:

<b>Nalevingspercentages zonder gunningspublicatie:</b>	
Percentage van volume	70%
Percentage van aantal	65%

Tabel 29: Resultaten Tweede Kamer zonder gunningspublicatie

## 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd op basis van de resultaten in hoofdstuk 4. Er worden algemene conclusies getrokken op basis van de uitkomsten van dit nalevingsonderzoek, en er wordt in een aparte paragraaf een vergelijking gemaakt met de uitkomsten van de nalevingsmetingen van Significant.

### 5.1 *Conclusies nalevingsonderzoek Europees Aanbesteden van Toezichthoudende Organen*

Bij het beschouwen van de nalevingspercentages zijn de grote verschillen in naleving van de regels opvallend. De Sociaal-Economische Raad en het College Tarieven Gezondheidszorg hebben geen enkel inkooppakket aanbesteed, terwijl De Nederlandsche Bank bijna 80% van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume heeft aanbesteed.

Er is een duidelijke relatie tussen de omvang van het inkoopvolume van een organisatie, en de mate waarin er wordt aanbesteed. De grotere organisaties als De Nederlandsche Bank en de Tweede Kamer der Staten-Generaal presteren duidelijk beter dan de kleinere organisaties.

Het verschil tussen de percentages van het aanbestede inkoopvolume en het aantal uitgevoerde aanbestedingen maakt duidelijk dat er ook een relatie is tussen het volume van een aanbestedingsplichtig inkooppakket, en de kans dat er aanbesteed wordt. De inkopen met een groot volume worden vaak wel aanbesteed, maar de inkopen met een kleiner volume worden over het hoofd gezien. Een mogelijke verklaring is dat de regelgeving betreffende het bepalen van de waarde van een opdracht niet bekend of niet duidelijk is. Er wordt voor kleinere opdrachten verondersteld dat deze niet aanbestedingsplichtig zijn, terwijl dit in de praktijk niet klopt.

Uit de splitsing van de nalevingspercentages naar categorieën inkopen blijkt dat er op individueel niveau grote verschillen zijn. Zo zijn er drie organisaties die wel aanbestedingen hebben verricht van diensten, maar die geen enkele levering hebben aanbesteed. Er zijn echter ook organisaties die juist een hoger nalevingspercentage van leveringen hebben. Deze verschillen heffen elkaar grotendeels op, waardoor de gemiddelde waarden van alle organisaties samen niet veel van elkaar verschillen.

Het algemene beeld dat de nalevingspercentages schetsen stemt niet positief. Enkele uitzonderingen daargelaten variëren de nalevingspercentages tussen de 0 en 40%. De gemiddelde nalevingspercentages van inkoopvolume en aantal aanbestedingen liggen rond de 30%. Zelfs als de percentages worden beschouwd, waarbij alleen het publiceren van de aankondiging al voldoende is om de aanbesteding te tellen, komt het gemiddelde percentage niet boven de 35% uit. Dit betekent dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de meeste gevallen niet worden nageleefd door de toezichthoudende instanties. Dit terwijl er van deze organisaties toch een voorbeeldgevende instelling mag worden verwacht, ook als het Europese aanbesteden niet direct in het onderzoeksgebied van de organisaties ligt.

De organisaties met de hoogste nalevingspercentages bewijzen dat het heel goed mogelijk is om de richtlijnen te volgen. Blijkbaar is er nog te weinig aandacht voor (de voordelen van) het Europese aanbesteden, en wordt de naleving van de richtlijnen nog niet genoeg gestimuleerd.

## 5.2 *Vergelijking resultaten met nalevingsmetingen Significant*

Dit onderzoek heeft voor de bepaling van de nalevingspercentages van Europees aanbesteden grotendeels dezelfde methodiek gebruikt als de nalevingsmetingen die Significant over de jaren 2002 en 2004 heeft uitgevoerd. Het is interessant om de nalevingspercentages van de metingen van Significant te vergelijken met de percentages die in dit onderzoek berekend zijn. De meest recente percentages (van 2004) worden hier vergeleken. De nalevingspercentages van 2002 zijn minder relevant voor deze vergelijking.

De percentages die Significant berekend heeft, hebben betrekking op verschillende sectoren aanbestedende diensten; bestuursdepartementen, gemeenten, provincies enzovoort. Dit onderzoek is op individueel niveau uitgevoerd. Om deze reden worden hier de gemiddelde percentages van de toezichthouders met de percentages van de andere sectoren vergeleken. De gemiddelde nalevingspercentages van de nalevingsmetingen van 2004 zijn samengevat in tabel 30. In de nalevingsmeting over 2004 worden de percentages voor de verschillende sectoren weergegeven op een schaal van tien-procentpunten. Dit wordt hier ook gedaan omdat de exacte nalevingspercentages van de sectoren niet bekend zijn. De tabel is zodanig gesorteerd dat de hoogste nalevingspercentages van het inkoopvolume bovenaan staan.

Sector	Inkoopvolume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	80-90%	70-80%
Provincies	70-80%	40-50%
Academische ziekenhuizen	50-60%	50-60%
Universiteiten	50-60%	40-50%
Waterschappen	50-60%	20-30%
Politieregio's	40-50%	40-50%
Gemeenten	40-50%	20-30%
<b>Toezichthouders</b>	<b>30-40%</b>	<b>30-40%</b>
Hogescholen	30-40%	10-20%
Rijksmusea	0-10%	10-20%

Tabel 30: Overzicht nalevingspercentages verschillende sectoren in 2004

De bovenstaande nalevingspercentages zijn berekend met als uitgangspunt dat alleen een aanbesteding aankondigen genoeg is om deze mee te tellen. Deze percentages moeten worden vergeleken met de percentages zonder verplichte gunningspublicatie in dit onderzoek. De exacte nalevingspercentages bedragen respectievelijk 35% voor het aanbestedingsplichtige inkoopvolume en 31% voor het aanbestedingsplichtige aantal inkooppakketten.

Wat opvalt, is dat het verschil tussen het volumepercentage en aantalpercentage in dit onderzoek minder groot is, dan in de nalevingsmetingen van Significant. Een mogelijke verklaring is, dat geen van de toezichthoudende organisaties in dit onderzoek inkopen heeft gedaan in de categorie werken. Uitgaven aan werken hebben doorgaans een veel groter volume dan uitgaven in de andere categorieën, en in de nalevingsmeting van 2002 wordt opgemerkt dat deze inkopen daardoor veel vaker worden aanbesteed. Een aanbesteding van een werk heeft gemiddeld een groter effect op het volumepercentage dan inkooppakketten met een kleiner volume. Het gevolg is een groter verschil tussen volume- en aantalpercentages als er ook werken zijn aanbesteed. Een ander gevolg hiervan is, dat de nalevingspercentages van de categorie werken veel hoger zijn dan van de andere twee categorieën. Dit is duidelijk te zien in de uitsplitsing van de nalevingspercentages naar de drie categorieën inkopen, die in de nalevingsmetingen van Significant worden gepresenteerd. Aangezien de organisaties in dit onderzoek geen uitgaven hebben gehad in de categorie werken, is het te verwachten dat de nalevingspercentages van de

organisaties in dit onderzoek gemiddeld iets lager zijn, dan de gemiddelde nalevingspercentages in de nalevingsmetingen van Significant. Om de toezichthouders eerlijk te vergelijken worden de nalevingspercentages per categorie hieronder weergegeven voor de verschillende sectoren in 2004, aangevuld met de percentages van de toezichthouders in 2005. Per categorie worden de sectoren gesorteerd op prestatie, met de hoogste nalevingspercentages van inkoopvolume bovenaan.

Sector	Leveringen	
	Volume	Aantal
Kerndepartementen	60-70%	60-70%
Provincies	60-70%	40-50%
Academische ziekenhuizen	60-70%	60-70%
Universiteiten	60-70%	40-50%
Waterschappen	50-60%	10-20%
Politieregio's	60-70%	70-80%
Gemeenten	50-60%	20-30%
<b>Toezichthouders</b>	<b>30-40%</b>	<b>30-40%</b>
Hogescholen	30-40%	20-30%
Rijksmusea	20-30%	0-10%

Tabel 31: Overzicht nalevingspercentages van leveringen in verschillende sectoren

Sector	Diensten	
	Volume	Aantal
Kerndepartementen	90-100%	80-90%
Provincies	70-80%	40-50%
Academische ziekenhuizen	40-50%	50-60%
Gemeenten	40-50%	20-30%
Universiteiten	30-40%	30-40%
<b>Toezichthouders</b>	<b>30-40%</b>	<b>20-30%</b>
Waterschappen	30-40%	20-30%
Politieregio's	20-30%	20-30%
Hogescholen	20-30%	10-20%
Rijksmusea	0-10%	10-20%

Tabel 32: Overzicht nalevingspercentages van diensten in verschillende sectoren

Bij bovenstaande tabellen moet de kanttekening worden geplaatst dat er in de nalevingsmetingen van 2002 en 2004 een positieve trend is vastgesteld in de ontwikkeling van de nalevingspercentages. Aangenomen kan worden dat de bovenstaande nalevingspercentages in 2005 nog iets hoger waren.

De toezichthouders presteren relatief gezien iets beter in de categorie diensten dan in de categorie leveringen. Ze behoren echter consequent tot de slecht presterende helft, vergeleken met de nalevingspercentages in 2004 van de andere sectoren.

Het is opvallend dat organisaties die op verschillende vlakken een voorbeeldfunctie uitdragen, op het gebied van Europees aanbesteden onder de maat presteren. Er zijn wel degelijk sectoren waar het goede voorbeeld wordt gegeven, maar de toezichthouders horen daar (nog) niet bij.



### 5.3 *Aanbevelingen*

#### *Schatten*

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het schatten van uitgaven. Dit was noodzakelijk omdat verschillende onderzochte organisaties geen gedetailleerde jaarrekening beschikbaar hebben gesteld voor het onderzoek. Als de nalevingspercentages gebaseerd worden op de gegevens uit een gedetailleerde jaarrekening, dan is er altijd minder onzekerheid over de nauwkeurigheid van de uitkomsten. Het verdient dus de aanbeveling om te streven naar het verkrijgen van gedetailleerde informatie over de uitgaven van een organisatie bij het uitvoeren van dit onderzoek.

Als er toch geen gedetailleerde gegevens over de uitgaven bekend zijn, is schatten de enige optie om toch nalevingspercentages te berekenen. In dit onderzoek is het schatten relatief eenvoudig uitgevoerd. Er is gebruik gemaakt van slechts een verklarende variabele, en daarmee is getracht zoveel mogelijk inkooppakketten te schatten. Als er meer tijd beschikbaar is, is het aan te bevelen om een uitgebreidere methode van schatten te gebruiken. Bijvoorbeeld om te zoeken naar meer verklarende variabelen en het gebruik van meervoudige regressie-analyse.

## 6. Referentielijst

- Begroting Tweede Kamer der Staten-Generaal, geraadpleegd op;  
<http://www.tweedekamer.nl/organisatie/jaarverslag/begroting/index.jsp>  
tussen 15 mei 2006 en 24 augustus 2006
- Ontwerprekening van baten en lasten 2005, Sociaal-Economische Raad
- Jaarrekening 2005, Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
- Jaarrekening 2005, Stichting Autoriteit Financiële Markten
- Jaarverslag 2005, Autoriteit Financiële Markten
- Jaarverslag 2005, College Tarieven Gezondheidszorg / De Zorgautoriteit in oprichting
- Jaarverslag 2005, College voor Zorgverzekeringen
- Jaarverslag 2005, De Nederlandsche Bank
- Jaarverslag 2005, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Nalevingsmeting Aanbesteden 2002*, Significant, januari 2004
- Nalevingsmeting Aanbesteden 2004*, Significant, december 2005
- Publicatieblad van de Europese Unie, 19 december 2003, referentiecode: 2003/C 309/07
- Richtlijn 2004/17/EG (richtlijnen voor sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten)
- Richtlijn 2004/18/EG (algemene richtlijn werken, leveringen en diensten)
- Richtlijn Diensten (92/50/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG)
- Richtlijn Leveringen (93/36/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG)
- Richtlijn Werken (93/37/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG)
- Tazelaar, P., *Professioneel Europees Aanbesteden*, 2003, Kluwer, Alphen aan de Rijn
- TED-Database, geraadpleegd op <http://ted.eur-op.eu.int/>, tussen 15 mei en 24 augustus
- Verslag 2005, Algemene Rekenkamer
- Verslag van werkzaamheden, College Toezicht Zorgverzekeringen

### **Geraadpleegde Internetpagina's**

Internetpagina van de rijksoverheid voor informatie over wetgeving  
<http://wetten.overheid.nl/>, tussen 15 en 20 mei 2006

Lijst met aanbestedende diensten van de rijksoverheid  
<http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=36569>

Lijst met publiekrechtelijke instellingen  
<http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=36570>

Internetsite Nederlandse Mededingingsautoriteit  
<http://www.nmanet.nl/nederlands/home/index.asp>

Internetsite Ministerie van Economische Zaken  
<http://www.minez.nl/>

Internetsite Agentschap Telecom  
<http://www.agentschap-telecom.nl/>

## Bijlage 1 – Resultaten zoekacties toezichthouders I

Zoekterm: *Mededinging*

Aantal resultaten: 26

- Wet en (relevante toezichthouder)
1. Mededingingswet (Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa)
  2. Telecommunicatiewet (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, OPTA)
  3. Wijzigingswet Wet economische mededinging niet van toepassing
  4. Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (Centraal bureau voor de statistiek)
  5. Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen niet van toepassing
  6. Aanpassingswet derde tranche Awb I niet van toepassing
  7. Aanpassingswet herziening adviesstelsel niet van toepassing
  8. Bankwet 1998 (De Nederlandse Bank N.V., DNB)
  9. Drank- en Horecawet niet van toepassing
  10. Electriciteitswet 1998 (Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa)
  11. Gaswet (Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa)
  12. Invoeringswet 1990 niet van toepassing
  13. Spoorwegwet (Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa)
  14. Stelselwet niet van toepassing
  15. Wet conflictenrecht onrechtmatige daad niet van toepassing
  16. Wet energiedistributie niet van toepassing
  17. Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002 niet van toepassing
  18. Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatie autoriteit (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, OPTA)
  19. Wet op de bedrijfsorganisatie (Sociaal-Economische Raad, SER)
  20. Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 (Sociaal-Economische Raad, SER)
  21. Wet op de kansspelbelasting niet van toepassing
  22. Wet op de kansspelen niet van toepassing
  23. Wet op de omzetbelasting 1968 niet van toepassing
  24. Wetboek van strafrecht niet van toepassing
  25. Wijzigingswet op de telecommunicatievoorzieningen niet van toepassing
  26. Wijzigingswet op de telecommunicatievoorzieningen, de Mediawet, de Radio-Omroep-Zender-Wet 1935 en het wetboek van Strafvorderingen ivm kabelgebonden telecommunicatie niet van toepassing

In de wet uitvoering EG-mededingingsverordening, de Drank- en Horecawet, en de Wet energiedistributie werden geen specifieke toezichthouders genoemd. Omdat het vermoeden bestond dat er voor deze wetten wel specifieke toezichthouders bestaan, is hier naar gezocht. De Drank- en Horecawet blijkt als toezichthouder de *Voedsel en Warenautoriteit* te hebben, en de Wet energiedistributie blijkt als toezichthouder de *Directie Toezicht Energie* te hebben.

Zoekterm: *Concurrentie*      Aantal resultaten: 9 (reeds behandelde wetten worden hieronder weggelaten)

Wet en toezichthouder

1. Postwet Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
2. Wet vennootschapsbelasting 1969 niet van toepassing
3. Wet personenvervoer 2000 Nederlandse Mededingingsautoriteit
4. Wet tarieven gezondheidszorg College tarieven gezondheidszorg, Economische Controledienst van het Ministerie van Financiën
5. Wet verzelfstandiging reïntegratiediensten Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet van toepassing

Zoekterm: *concurrentie EN mededinging*      Aantal resultaten: 0

Zoekterm: *toezichthouder EN concurrentie*      Aantal resultaten: 0

Zoekterm: *toezichthouder EN mededinging*      Aantal resultaten: 0

## Bijlage 2 – Resultaten zoekacties toezichthouders II

Op [www.minez.nl](http://www.minez.nl) is met behulp van de zoekactie gezocht naar toezichthoudende organisaties. Bij minder dan 100 resultaten wordt in de links gezocht naar organisaties.

Zoekterm	aantal resultaten	gevonden organisaties
toezicht	618	(zoekactie verfijnd) <b>Algemene Rekenkamer; Pensioen en Verzekeringskamer; Autoriteit Financiële Markten;</b> Nederlandse Mededingingsautoriteit; Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit; Directie Toezicht Energie; Sociaal-Economische Raad; <b>Stichting Toezicht Effectenverkeer; Consumentenautoriteit;</b> Agentschap Telecom;
toezicht EN toezichthouder	91	Zorgautoriteit i.o. <i>waarvan nieuwe resultaten: Algemene Rekenkamer, Pensioen en Verzekeringskamer; Autoriteit Financiële Markten Stichting Toezicht Effectenverkeer, Consumentenautoriteit</i>
marktwerking toezichthouder EN	714	(zoekactie verfijnd)
marktwerking	49	NMA; OPTA; DTE; SER; Consumentenautoriteit; <i>geen nieuwe resultaten</i>
mededinging mededinging EN	358	(zoekactie verfijnd)
toezichthouder	30	<i>NMA; DTE; OPTA; De Nederlandse Bank;</i> geen nieuwe resultaten
marktwerking EN toezicht	115	(zoekactie verfijnd) Zie bovenstaande resultaten, <b>Economische Controledienst,</b>
mededinging EN toezicht	81	<b>Vervoerkamer</b> <i>waarvan nieuwe resultaten: Economische Controledienst</i>

### Bijlage 3 – Voorbeeld spreadsheet TED-database

nummer	Opdrachtschrijving	inkooppakket	Identificatienr.	Type opdracht	Datum aankondiging	Datum gunning	CPV-codes	Waarde (per jaar)	Looptijd / termijn
1	NL-Amsterdam: Personenwagens	dienst/ lease vervoersmiddelen	2004/s 164-141964	Leveringen	24-8-2004		34110000	niet vermeld	1.1.2005 - Tot: 1.1.2009
3	NL-Amsterdam: Afvalverwijderingsdiensten	afvalverwerking	2004/s 111-092456	Diensten	10-7-2003	9-6-2004	90120000	niet vermeld	looptijd 3 jaar
4	NL-Amsterdam: Kantoor- en bedrijfsmachines		2004/s 92-074498	Leveringen	31-10-2003	11-5-2004	30123000	niet vermeld	1.3.2004 - Tot: 1.3.2007
							30144000		
							50310000		
5	NL-Amsterdam: Liftonderhoud	onderhoud bouwkundig	2004/s 53-045291	Diensten	20-8-2003	16-3-2004	50750000	€ 100.000	1.1.2004 - Tot: 1.1.2007
6	NL-Amsterdam: Diensten voor de terbeschikkingstelling van personeel	uitzendkrachten	2004/s 32-027924	Diensten		14-2-2004	74520000	niet vermeld	
7	NL-Amsterdam: Verhuizen van personeel	verhuiskosten	2004/s 32-027853	Diensten		14-2-2004	74513000	niet vermeld	
8	NL-Amsterdam: Energie	gas en elektra	2004/s 22-018541	Leveringen	2-8-2003	31-1-2004	40100000	niet vermeld	1.1.2004 - Tot: 1.1.2007
							11200000		
9	NL-Amsterdam: Direct toegankelijke geheugeneenheden	archieffapparatuur en kasten	2004/s 245-217507	Leveringen	14-8-2003	19-12-2003	30233140	niet vermeld	15.12.2003 - Tot: 30.6.2007

## Bijlage 4 – PIA-indeling inkooppakketten

In deze bijlage wordt de PIA-indeling van inkooppakketten weergegeven. Sommige categorieën inkooppakketten zijn niet relevant voor de organisaties in dit onderzoek. Deze inkooppakketten zijn weggelaten.

Groep	Pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>1</b>	<b>100</b>	<b>Personeelsgerelateerde Zaken</b>			
1	101	Studie en opleiding	Niet nader onderzocht	-	-
1	102	Reis- en Verblijfskosten	Niet nader onderzocht	-	-
1	103	Recruitment/werving en selectie	Dienst (1B)	Homogeen	3 jaar
1	104	Bedrijfskleding	Levering	Homogeen	3 jaar
1	105	ARBO	Dienst (1B)	Homogeen	3 jaar
1	106	Kinderopvang	Niet nader onderzocht	-	-
1	107	Representatiekosten	Niet nader onderzocht	-	-
1	108	Verhuis/detacheringskosten	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>2</b>	<b>200</b>	<b>Kantoorinrichting en Benodigheden</b>			
2	201	Kantoorartikelen	Levering	Homogeen	4 jaar
2	202	Kantoorinrichting	Levering	Homogeen	4 jaar
2	203	Kantoorapparatuur	Levering	Homogeen	3 jaar
2	204	Reproductie apparatuur	Levering	Homogeen	5 jaar
2	205	Papier	Levering	Homogeen	3 jaar
2	206	Drukwerk (commercieel)	Dienst	Homogeen	4 jaar
2	207	Vakliteratuur en abonnementen	Levering	Homogeen	4 jaar
2	208	Archief apparatuur en kasten	Levering	Homogeen	1 jaar

Groep	pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>3</b>	<b>300</b>	<b>Automatisering / Telecommunicatie</b>			
3	301	Aanschaf hardware	Levering	beperkt homogeen	3 jaar
3	302	Aanschaf software	Levering	beperkt homogeen	5 jaar
3	303	Netwerken / infrastructuur	Levering	beperkt homogeen	3 jaar
3	304	Telefoonapparatuur	Levering	Homogeen	1 jaar
3	305	Telefoondienst vast en mobiel	Dienst	Homogeen	3 jaar

Groep	pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>4</b>	<b>400</b>	<b>Adviseurs en flexibele arbeid</b>			
4	401	Interim management	niet nader onderzocht	-	-
4	402	Uitzendkrachten	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
4	403	Organisatie- en formatieadvies	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar
4	404	Beleidsondersteunend onderzoek	niet nader onderzocht	-	-
4	405	ICT advies en ondersteuning	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar
4	406	Juridisch onderzoek en advies	niet nader onderzocht	-	-



4	407	Communicatie en marketingadvies	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar
4	408	Accountants en financieel advies	Dienst	Homogeen	4 jaar
4	409	Ingenieurs- en milieudiensten	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar

Groep	pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>5</b>	<b>500</b>	<b>Vervoer, Emballage, Verzekeringen</b>			
5	501	Dienst-/lease vervoersmiddelen	Levering	Homogeen	4 jaar
5	502	Vracht/ porti/ verzendkosten	Niet nader onderzocht	-	-
5	503	Koeriersdiensten	Dienst	Homogeen	3 jaar
5	504	Bankkosten	Dienst	Homogeen	4 jaar
5	505	Verzekeringen	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>6</b>	<b>600</b>	<b>Aanschaf/ huur gebouwen, installaties</b>			
6	601	Aanschaf gebouwinstallaties	Levering	Beperkt homogeen	1 jaar
6	602	Aanschaf vaste inrichting	Niet nader onderzocht	-	-
6	603	Huur gebouwen enz.	niet aanbestedingsplichtig	-	-
6	604	Realisatie/ renovatie Burger- en Utiliteitsbouw	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar

Groep	pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
7	700	Exploitatie, beheer gebouwen, installaties			
7	701	Onderhoud Bouwkundig	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	702	Onderhoud E-installaties	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	703	Onderhoud W-installaties	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	704	Schoonmaak	Dienst	Homogeen	5 jaar
7	705	Beveiliging	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
7	706	Catering	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
7	707	Gas en Electra	Levering	Homogeen	3 jaar
7	708	Water	Niet aanbestedingsplichtig	-	-
7	709	Groenvoorziening	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	710	Afvalverwerking	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	711	Bedrijfshulpverleningmateriaal	levering	Homogeen	4 jaar
7	712	Verhuiskosten	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	713	Overige kosten exploitatie gebouwen	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	pakketnr.	Inkooppakket	Soort Inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>9</b>	<b>900</b>	<b>Welzijn</b>			
9	901	Evenementen	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
9	902	Leerlingenvervoer	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	903	WVG-vervoer (of CVV-vervoer)	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	904	Openbaar vervoer	Dienst	Homogeen	6 jaar
9	905	Aanschaf kunst	Niet aanbestedingsplichtig	-	-

9	906	Restauratie kunst	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	907	Reproducties kunst	Levering	Homogeen	1 jaar
9	908	Leermiddelen	Niet nader onderzocht	-	-
9	909	Overige Onderwijsgerelateerd	Niet nader onderzocht	-	-

**Bijlage 5 – Schatting uitgaven per inkooppakket**

<b>Inkooppakket</b>	Correlatiecoëfficiënt	Procentuele standaardafwijking	Aantal waarden	Waarde schatter	Schatter gebruikt?
<b>Personeelsgerelateerde Zaken</b>					
Studie en opleiding	0,9212	42%	11	€ 2.000	ja
Reis- en Verblijfskosten	0,9219	77%	13	€ 2.518	ja
Recruitment/werving en selectie	0,8654	63%	8	€ 380	ja
ARBO	1,0000	6%	2	€ 292	ja
Representatiekosten	1,0000	121%	2	€ 1.386	nee
<b>Kantoorinrichting en Benodigheden</b>					
Kantoorartikelen	0,9905	42%	5	€ 366	ja
Kantoorinrichting	-1,0000	131%	2	€ 172	nee
Reproductie apparatuur	0,6857	52%	3	€ 619	nee
Drukwerk (commercieel)	0,9041	89%	8	€ 1.154	ja
Vakliteratuur en abonnementen	0,9958	49%	3	€ 674	ja
Archief apparatuur en kasten	1,0000	11%	2	€ 235	ja
<b>Automatisering / Telecommunicatie</b>					
Aanschaf hardware	0,8667	80%	8	€ 2.211	ja
Aanschaf software	0,9914	19%	5	€ 1.173	ja
Netwerken / infrastructuur	1,0000	63%	2	€ 545	nee
Telefoondienst vast en mobiel	0,7203	112%	7	€ 1.067	nee
<b>Adviseurs en flexibele arbeid</b>					
Uitzendkrachten	0,9866	36%	3	€ 2.742	ja
Accountants en financieel advies	0,6015	59%	6	€ 635	nee
<b>Vervoer, Emballage, Verzekeringen</b>					
Dienst-/lease vervoersmiddelen	0,5179	105%	5	€ 673	nee
Vracht/ porti/ verzendkosten	0,9824	46%	6	€ 763	ja
Verzekeringen	0,5070	98%	3	€ 1.905	nee
<b>Aanschaf/ huur gebouwen, installaties</b>					
Huur gebouwen enz.	0,9997	50%	5	€ 9.503	ja
<b>Exploitatie, beheer gebouwen, installaties</b>					
Schoonmaak	1,0000	16%	5	€ 592	ja
Beveiliging	0,9999	58%	5	€ 465	ja
Catering	0,9949	23%	4	€ 517	ja
Gas en Electra	0,6709	76%	5	€ 818	nee

## Bijlage 6 – Organisaties waarvan jaarrekeningen zijn gebruikt voor schatting

Organisatie	Gemiddeld aantal fte in 2005
Sociaal Economische Raad	116
Algemene Rekenkamer	286,2
College Toezicht Zorgverzekeringen <sup>23</sup>	53,5
College voor Zorgverzekeringen	312
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	152
SenterNovem	1130
Waarderingskamer	21,8
Bureau Financieel Toezicht	37
Centraal Bureau voor Statistiek	2158
Centraal Fonds Volkshuisvesting	34
Centrale Financiën Instelling	452,7
Consumentenbond	224
Inspectie Volksgezondheid	308,45
Inspectie Werk & Inkomen	224
Nederlands instituut voor oorlogsdocumentatie	49,5
Octrooicentrum	117
Raad voor Werk & Inkomen	30,58
Sociale Verzekeringsbank	3512
Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen	17763

<sup>23</sup> Bij het College Toezicht Zorgverzekeringen en het College voor Zorgverzekeringen zijn de uitgaven van het Dienstencentrum onderverdeeld. Hiervoor is de verdelingssleutel gebruikt die de instanties zelf gebruiken om het resultaat van het Dienstencentrum te verdelen. Het gemiddelde aantal fte's van het Dienstencentrum is op gelijke manier verdeeld en opgeteld bij de twee organisaties.



